الإدارة المحلية في مصر
الواقع وآفاق المستقبل

خالد زكريا
سامي الطوخي
السيد غانم
صالح عبد الرحمن أحمد
صلاح حلمي
عبد الله شحاتة
عبد الخبير عطا
ممدوح إسماعيل
محمد رضا رجب
يحيى زكريا

تقديم
مصطفى كامل السيد
تحرير
علاء الدين عرفات

٢٠١١

الإدارة المحلية في مصر
الواقع وآفاق المستقبل

الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن وجهات نظر مؤلفيها
ولا تعبر بالضرورة عن وجهات نظر المركز

الإدارة المحلية في مصر . . الواقع وآفاق المستقبل/ خالد زكريا . . وآخرون، تقديم مصطفى كامل السيد ، تحرير علاء الدين عرفات ـ الجيزة: شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، 2011.

350 ص، 2.7سم

1. الإدارة المحلية ـ مصر.

أ. زكريا، خالد (مؤلف مشارك). ب. السيد، مصطفى كامل (كاتب المقدمة).

ج. عرفات، علاء الدين (محرر).

رقم الإيداع: 7299/ 2011 التاريخ: 7/ 4/ 2011

الطبعة الأولي

2011

الإدارة المحلية في مصر
الواقع وآفاق المستقبل

خالد زكريا — سامي الطوخي
السيد غانم — صالح عبد الرحمن أحمد
صلاح حلمي — عبد الخبير عطا
عبد الله شحاتة — محمد رضا رجب
ممدوح اسماعيل — يحيى زكريا

تقديم
أ.د. مصطفى كامل السيد

تحرير
د. علاء الدين عرفات

2011

فهرس المحتويات

مقدمة

أ. د. مصطفى كامل السيد(*)

حظي موضوع إصلاح الإدارة المحلية باهتمامات مكثفة خلال العقد الأخير، وأصبحت مسألة التحول نحو "اللامركزية" هى الكلمة المفتاح في كل المناقشات والجدل الدائر حول إصلاح الإدارة المحلية، ونقل السلطات المركزية من المركز إلى الأطراف، وما يستتبع ذلك من التحول من نظام "الإدارة المحلية" إلى نظام "الحكم المحلي"، أو التحول من "المركزية" إلى "اللامركزية". وقد كان الأخذ بمنهج اللامركزية كإطار للحكم هو ما تناوله في حقيقة الأمر برنامج الرئيس الانتخابي(2005) والتعديلات الدستورية الأخيرة (2007)، وهو ما تضمنته أيضا الرؤية الإستراتيجية لوزارة التنمية المحلية لتطبيق اللامركزية في مصر، وما تضمنته ورقة الحزب الحاكم حول اللامركزية في مصر.

والواقع أنه لا يمكن الحديث عن نظام سياسي صحيح وناجح دون ارتباطه بنظام لا مركزي، ولن يتحقق ذلك إلا بنقل السلطات من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية، وبالتالي تحقيق اللامركزية الإدارية واللامركزية المالية، وهذا لا تحققه إلا حكومة قوية قادرة على الرقابة والمتابعة والتقويم الموضوعي. ولن يكتمل نظام للإدارة المحلبة قوي وفعال ومعبر عن احتياجات وأهداف المجتمع المحلي، إلا في ظل مجالس شعبية محلية قوية قادرة على محاسبة الأجهزة التنفيذية المحلية ومشاركتها في صنع القرار المحلي. والأهم من كل ذلك هو أن تكون تلك المجالس مجالس منتخبة انتخابًا حرًا مباشرًا بحيث تمثل كل أطياف اللون السياسي في مصر. ولكن تبقى الإرادة التنفيذية لتفعيل ذلك كله على أرض الواقع.

ومن هذا المنطلق سعي شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب إلى دراسة سبل إصلاح نظام الإدارة المحلية في مصر والعوائق المختلفة التي تعوق ذلك الإصلاح والمحاور المختلفة التي ينبغي أن تصب في ذلك الإصلاح المأمول، وذلك من خلال الكتاب الذي بين يديك أيها القارئ العزيز، والذي جاء نتيجة فعاليات مؤتمر عقده شركاء التنمية، وساهم فيه نخبة مختارة من الخبراء وأساتذة الجامعات المرموقين.

وفي هذا السياق حاول مؤلفو الكتاب دراسة الأوجه المختلفة لإصلاح نظام الإدارة المحلية في مصر، من خلال أربعة محاور أساسية تضمنت أحد عشر فصلاً. تناول المحور الأول: هل حدث تحول

(*) أستاذ العلوم السياسية بجامعة القاهرة والجامعة الأمريكية بالقاهرة، والمدير التنفيذي لشركاء التنمية.

نحو اللامركزية، والذي جاء في أربعة فصول متتالية. وفي هذا الإطار جاء بحث المهندس محمد رضا رجب: "الإدارة المحلية في مصر الواقع وآفاق المستقبل" والذي تناول فيه بالبحث نظرة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في مصر من الواقع التطبيقي، ومن ثم فهو يهتم بما هو موجود على أرض الواقع بما له وما عليه، وهي محاولة نقدية تستهدف الوصول إلى نظام للإدارة المحلية في مصر يعتمد على مشاركة السكان المحليين في إدارة شئونهم. وينطلق هذا البحث في الواقع من سؤال محوري هو: "هل في مصر الآن نظام للإدارة المحلية في الواقع العملي والتطبيقي؟"، وما هو السبيل لإقامة نظام للإدارة المحلية قوي ومستقر ومتنامي في أدائه وحركته، يأخذ اللامركزية طريقًا ومنهجًا لحركته وأدائه؟

وفي نفس السياق جاء بحث الأستاذ صلاح حلمي: "مشروع مبادرة اللامركزية المصرية" والذي تضمن شرحًا لأهداف الاتفاقية الموقعة بين الحكومة المصرية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، عن مبادرة اللامركزية المصرية وأماكن تنفيذ الاتفاقية، والأهداف الرئيسية لهذه الاتفاقية والفترة الزمنية المحددة للتنفيذ، وكذا الأهداف المرحلية والنتائج المقرر تحقيقها. كما تتضمن أسلوب التنفيذ والأجهزة واللجان القائمة على التنفيذ. وتتضمن أيضًا ما تحقق من هذه الأهداف.

وينقلنا بحث الدكتور السيد عبد المطلب أحمد غانم: "التخطيط ومشاركة المواطن أو التخطيط التشاركي" إلى إطار مفاهيمي وتحليلي آخر. وقد تناول الدكتور غانم عددًا من المحاور الهامة في إطار تحليله "التخطيط التشاركي". وفي هذا الإطار صك الدكتور غانم تعريفًا لمصطلح "التخطيط التشاركي" وهو بأنه "أفعال مشتركة من جانب الناس المحليين وكادر المشروع، بغرض صياغة خطط التنمية واختيار أفضل البدائل المتاحة لتنفيذها"، وذلك من خلال ما عبر عنه باصطلاح "الحوار التفاوضي" بين الناس المحليين وكادر المشروع، بهدف توكيد مساندة المشروع للاحتياجات والقيود والفرص المحلية. وباختصار فإن التخطيط بالمشاركة هو جهد من الأطراف المنخرطة في جدول أعمال مشترك من أجل أفعال التنمية المستقبلة، ليس جدول الأعمال هذا بالمفتوح تماما؛ فلكل طرف جداول أعماله واختصاصاته ومسئولياته، فالتحدي هو أن تفرز وتوافق على الأفعال التي تتسق مع الاثنين، وقد نميت أساليب وأدوات تسهل فرز وإحكام جداول الأعمال المشتركة.

ولكن هناك ثمة محظورات لتفعيل التخطيط بالمشاركة ودوره في عملية التنمية المحلية، ولذلك ينبغي أن يزود الاقتراب التشاركي المخططين وصانعي القرار بالمعلومات الضرورية لتوفير بيئات ممكنة ومساندة مؤسسية أكثر كفاية، بحيث يحدد مستوى القدرة المحلية لطلب خدمات خارجية أكثر جودة مدى قدرة المجتمعات المحلية واهتمامها بتنمية نظم إدارة موارد أكثر قابلية للاستدامة، وبحيث ينبغي أن تكون البيئات المؤسسية مستجيبة للطلبات الواردة من أسفل بمزيد من التخطيط اللامركزي، فالتخطيط التشاركي يعزز الالتزام السياسي والمساندة المؤسسية للتخطيط المحلي ببناء فهم مشترك بين المؤسسات والجماعات المحلية.

أما المحور الثاني : التنمية المحلية علي أرض الواقع ، ويعرض الكتاب فيه عدداً من التجارب المحلية في ثلاث محافظات مختلفة . الأولى ، بحث الدكتور عبد الخبير محمود عطا محروس : "تجربة الإدارة والتنمية المحلية في محافظة قنا" . وتنطلق الدراسة من تساؤل جوهري هو : ما هي " المعايير المنهجية العلمية " المناسبة لدراسة "عملية الإدارة والتنمية المحلية في مصر عمومًا ، ومحافظة قنا خصوصًا" ؟

أما الثاني فهو بحث الدكتور يحيي زكريا : "مبادرات مجتمعية فعالة قصص نجاح من محافظة المنيا مصر . وفي هذا الفصل يعرض الباحث بالتحليل لمشروع "نحو مجالس شعبية محلية فعالة" (2006-2008)، هو شراكة بين مجلس محلي محافظة المنيا وديوان عام المحافظة وشركة ايكوم والممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية . كما يهدف المشروع إلى تحسين مستوى حياة المواطنين في محافظة المنيا ، من خلال تحسين أداء أعضاء المجالس الشعبية المحلية ، وتعظيم دور المواطنين في المشاركة السياسية وصنع القرار . كما تتضمن الأهداف الفرعية للمشروع تدريب أعضاء المجالس المحلية ، وكذلك توعية المواطنين – خاصة الشباب والسيدات- بأن المجلس الشعبي المحلي هو القناة الشرعية لرفع شكواهم ومتطلباتهم في الأمور المتعلقة بخدمة المجتمع وتنميته اقتصاديًا واجتماعيًا .

قد تناول الكتاب بالتحليل محوراً هامًا عن " تقديم الخدمات على الصعيد المحلي " وفي هذا السياق جاء بحث الدكتور خالد زكريا أمين "تقييم دور الحكومة المركزية في تمويل الخدمات على المستوى المحلي : دراسة حالة قطاع التعليم قبل الجامعي في مصر" . ويسعى هذا الفصل إلى تقييم دور الحكومة المركزية في تمويل الخدمات المقدمة على المستوى المحلي ، وذلك من خلال تحليل تمويل قطاع التعليم قبل الجامعي في مصر . ولتحقيق ذلك الهدف قُسم الفصل إلى ثلاثة محاور أساسية : الأول تناول تحليل دور الحكومة المركزية في تقديم الخدمات ، مركزاً على أشكال ومنطق العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وطبيعة الخدمات ومدى تنفيذها لوظائف الدولة الرئيسية في الاقتصاد . أما الثاني ، فقد تعامل مع هيكل تمويل قطاع التعليم قبل الجامعي في مصر من حيث الجوانب المؤسسية والإدارية التي تحيط العمل في ذلك القطاع والأدوار التمويلية المختلفة التي تقوم بها الأطراف الرئيسية في معادلة التمويل ، وهم وزارة التربية والتعليم والهيئات الخدمية التابعة للقطاع ومديريات التعليم على مستوى المحافظات . ويقدم هذا الجزء تحليلاً لجانبي الإيرادات والنفقات لهذا القطاع ، مع التركيز على إجراء المقارنات بين البنود التمويلية الرئيسية في الحسابات الختامية للمديريات أو المقارنات بين المحافظات والقطاعات المحلية المختلفة . في حين يركز المحور الثالث من الدراسة على تقييم تمويل التعليم قبل الجامعي في مصر على مستويين ، المستوى الأول : ويتمثل في تقييم مدى كفاءة الإنفاق على التعليم قبل الجامعي ، والمتمثل في ارتفاع التكلفة على الرغم من تواضع مستوى وكيف مخرجات العملية التعليمية ، أما المستوى الثاني : فيركز على فعالية وعدالة تمويل أو الإنفاق على التعليم قبل الجامعي في مصر .

وفي نفس السياق جاء بحث الدكتور عبد الله شحاته خطاب: "المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات العامة على مستوى المحليات: الإمكانيات والتحديات" وتنطلق الدراسة من تساؤل محوري "حول مدى إمكانية الاستعانة بتطبيقات نظام المشاركة لتوفير تلك الخدمات، وخاصة على مستوى المحليات". وترجع أهمية مناقشة تلك القضية في الواقع إلى أنها تعتبر مسألة أساسية في ظل توجه الدولة نحو تطبيق اللامركزية، وبصفة خاصة اللامركزية في شقها المالي. وتسعى منهجية الدراسة للإجابة على السؤال المطروح، وذلك من خلال وضع إطار عام لمسألة إمكانية تطبيق نماذج المشاركة على مستوى الإدارة المحلية من خلال الأدبيات الاقتصادية والخبرة الدولية، وتنتهي الدراسة بتحليل تلك الإمكانيات والتحديات في الحالة المصرية. وفي هذا السياق تناولت الدراسة ثلاثة محاور أساسية بالبحث والتحليل. ففي المحور الأول تتناول الورقة نماذج تقديم الخدمات العامة، وأهمية وفوائد النظام اللامركزي لتقديم الخدمات العامة والاجتماعية. أما المحور الثاني، فيقوم بتحليل الدور الذي يمكن أن يلعبه تطبيق نماذج المشاركة المختلفة في مساعدة الوحدات المالية في تقديم الخدمات العامة، وذلك في ضوء الخبرة الدولية، وأهم متطلبات القيام بهذا الدور. ويتناول المحور الثالث، الإمكانيات والتحديات الخاصة بتطبيق نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات العامة والاجتماعية على مستوى الإدارة المحلية، وحدود ذلك التطبيق في ظل التوجه نحو اللامركزية في الحالة المصرية.

أما المحور الرابع والأخير من الكتاب فموضوعه "المواطنون والمشاركة السياسية على الصعيد المحلي"، وذلك من خلال دراستين في غاية الأهمية. الأولي للدكتور صالح عبد الرحمن أحمد: "المرأة والمحليات في مصر: دراسة استكشافية في ضوء الوضع العالمي". وتنطلق الدراسة من فرضية مؤداها أنه على الرغم مما تبذله الدولة من جهود، وما تتبعه من سياسات كان لها أثرها في تحقيق المرأة لمكاسب اقتصادية واجتماعية وسياسية ظلت تطالب بها منذ زمن، إلا أن هناك مجموعة من التحديات التي تعوق اندماج المرأة بالكامل في الحياة العامة، خاصة فيما يتعلق بتولي المناصب القيادية. ومن ثم تحاول الدراسة التعرف علي العوامل المؤثرة سلبًا وإيجابًا في تولى المرأة المصرية لوظائف قيادية على المستوى المحلي. كما تحاول الدارسة الإجابة عن تساؤل رئيسي مؤداه: إلى أي مدى يتناسب دور المرأة في الوظائف القيادية المحلية، سواء كانت تمثيلية أو تنفيذية، مع وزنها في المنظومة السكانية؟ كما تحاول الدراسة الإجابة عن عدة أسئلة فرعية هي: ما هى طبيعة الجهود المبذولة لتعزيز دور المرأة على المستوى المحلي؟ هل وضع المرأة المصرية في السلطة المحلية أفضل/ أسوأ حالاً من وضع مثيلاتها في بعض دول العالم الأخرى؟ وما هى آليات تحسين وضع المرأة في القيادة المحلية في مصر؟

أما الدراسة الثانية فهي للدكتور ممدوح مصطفى إسماعيل: "المشاركة السياسية في الانتخابات المحلية المصرية 2008: تحليل لآراء عينة من المواطنين". وقد ركزت تلك الدراسة على البعد التصويتي في مشاركة المواطن المحلي، مع تأكيدها بطبيعة الحال على البعد الآخر المتمثل في المشاركة

بالترشيح في مختلف الكيانات التمثيلية مركزيةً ومحلية. وبالتالي فقد اهتمت الدراسة بالمواطن المحلي كناخب توصيفًا وتحليلاً وتطويرًا، باعتبار أن الحق في التصويت هو العمود الفقري للديمقراطية، فهو ليس غاية في حد ذاته، بل هو الوسيلة العملية للوصول إلى مجتمع مدني ديمقراطي تعددي؛ حيث تُعبر الانتخابات بوضوح عن ممارسة المواطنين لحق أساسي من حقوقهم في المجتمع الديمقراطي، وهي المشاركة الفعلية في عملية صنع القرار، من خلال انتخاب ممثليهم الذين سيكونون في مواقع القيادة في الدولة التي تعمل على تنظيم حياة المواطنين وإدارة شئونهم في مختلف المجالات الحياتية. كما أنها تلعب دورًا أساسيًا ومحوريًا في تحديد القيادة من حيث الشكل والمضمون، أشخاصًا وبرامج؛ وهو ما يرسم شكل ومضمون الممارسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لأي شعب من الشعوب.
وهكذا فالانتخابات هى الوسيلة الأساسية لوضع أسس الشرعية القانونية للحكم، وإبراز الإرادة الجماعية. وسعيًا لتحليل الموقف بدقة، قام الباحث بتصميم استطلاع رأي لعينة من الناخبين حول مشاركتهم في الحياة السياسية مركزيًا من خلال الاستفتاءات والانتخابات العامة، ومحليًا من خلال انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية. وقد تمثلت أهداف استطلاع الرأي ما يلي:

- رصد موقف المواطن المحلي كناخب، بالوقوف على مشاركته في الانتخابات بصورها المختلفة.
- تحديد أسباب عزوف المواطن عن المشاركة في الانتخابات العامة والمحلية، مما يسهم في تحديد آليات العلاج على اعتبار أن تحديد المشكلة هو نصف الحل.
- تقييم المواطن لأداء المجالس الشعبية المحلية في مجتمعه المحلي.

تحديد آليات العلاج التي يرتئيها المواطنون لتفعيل أداء المجالس الشعبية المحلية.

هذه هى أهم الموضوعات التي تطرق إليها كتاب إصلاح نظام الإدارة المحلية في مصر: الواقع وآفاق المستقبل، ويتمني شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب أن يجد القراء في هذا الكتاب إجابات عن جزء من أسئلتهم المتعلقة بالأفاق المختلفة لإصلاح نظام الإدارة المصرية بشكل عام، وعلي تأثير تطبيق اللامركزية علي المجتمع المصري بشكل خاص.

الباب الأول

هل حدث تحول نحو اللامركزية؟

الفصل الأول
نظام الإدارة المحلية في مصر
الواقع وآفاق المستقبل
(بحث تطبيقي)

إعـداد مهندس/ محمد رضا رجب(*)

مقدمة:

أصبح الحديث عن الإدارة المحلية يطول ويطول خاصة في ظل سيطرة وسطوة الحكومة المركزية، والتي لم تحقق رضا المواطن حتى الآن، بل جعلت منه مواطنًا يتمتع بقدر من اللامبالاة والعزوف عن المشاركة بكل أشكالها، ولعل نسبة المشاركة في الحياة السياسية خير دليل على ذلك، فضلاً عن نسب المشاركة في العملية الانتخابية بالإضافة إلى تدني نسب المشاركين في العمل الأهلي والتطوعي.

وبشكل عام فكل الحوارات والمؤتمرات واللقاءات التي تتم حاليًا، تدور حول تعديلات قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979، ولكن الأمر أصبح الآن جد خطير، وذلك بعد إعلان الرئيس مبارك في برنامجه الانتخابي(2005) أن اللامركزية هي منهج الحكم في مصر.

لذلك أصبح كان لزامًا علينا أن نبدأ الخطوات الصحيحة والواثقة نحو تطبيق اللامركزية بمنهج مصري خالص، يتفق والتاريخ ومعطيات الواقع الذي نعيشه، والمستقبل الذي نأمله.

لذا يجب أن ندرس بصراحة ووضوح أين نحن الآن من نظام الإدارة المحلية، وكيف نجعله نظاما قادرًا وفاعلاً لتطبيق اللامركزية.

فرغم أن مصر من أوائل الدول التي تبنت نظام البلديات منذ عام 1866، لكننا لا نستطيع القول بأننا نمتلك نظامًا اسمه الإدارة المحلية؟

ويتناول هذا الفصل من خلال محاوره الثلاثة، نظرة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في مصر من الواقع التطبيقي، ومن ثم فهو يهتم بما هو موجود على أرض الواقع بما له وما عليه، وهى محاولة نقدية تستهدف الوصول إلى نظام للإدارة المحلية في مصر يعتمد على مشاركة السكان المحليين في إدارة شئونهم.

(*) خبير الإدارة المحلية.

ونحاول في هذا البحث التطبيقي الذي يهتم بما هو قائم من أنظمة وإجراءات، ينظر إلى الواقع يتفحصه ويقترب منه بعدسة مكبرة يرصد ويحلل ليجيب على التساؤل التالي:

هل في مصر الآن نظام للإدارة المحلية في الواقع العملي والتطبيقي؟ ثم ما السبيل لإقامة نظام للإدارة المحلية قوي ومستقر ومتنامي في أدائه وحركته، يجعل من اللامركزية طريقًا ومنهجًا؟

1- ركائز نظام الإدارة المحلية والواقع المصري:

نظرة تاريخية:

صاحب ميلاد الحركة النيابية في مصر إنشاء مجالس للمديريات، وذلك وفقًا للمرسوم الذي أصدره الخديوى إسماعيل عام 1866 بإنشاء مجلس نيابي للبلاد وإنشاء مجالس للمديريات، وهو ما يعد بداية لنظام إدارة محلية، رغم ثانوية الاختصاصات، وعدم الاعتراف بمجالس المديريات كشخصية معنوية أو اعتبارية.

ويعتبر عام 1909 الميلاد الحقيقي للبلديات أو أن شئت لنظام الإدارة المحلية، وذلك بصدور القانون 22 لسنة 1909، الذي أعترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات وتصريف أمورها بنفسها، وحدد اختصاصاتها، وحقها في فرض رسوم مؤقتة، بل وحقها في إبداء الرأى في كل الأمور التي تهم المديرية وسكانها.

وفي عام 1913 صدر القانون رقم 30 لسنة 1913، لينظم عمليات انتخابات المجالس البلدية.

ومع صدور دستور 1923 اتخذت المجالس البلدية مكانها الدستوري، وما يسمى بالحماية الدستورية، حيث نظم دستور23 اختصاصات هذه المجالس، كما نص على المبادئ الواجب إتباعها في القوانين التي تنظم عملها وانتخاب أعضائها. وبذلك أعتبر هذا أول اعتراف دستوري بالنظام المحلي خاصة المادتين 132 و133، وما نصتا عليه من تشكيل جميع مجالس المديريات والبلديات بالانتخاب، ومنحها اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسة العامة محليًا، وإلزامها بنشر ميزانياتها، وفتح جلساتها أمام المواطنين. وتعد تلك الفترة في الواقع من أهم المحطات التي تتعلق بالنظام المحلي في مصر المحروسة.

ثم جاءت ثورة 23 يوليو 1952، والتي أتخذ قادتها خطوات كبيرة وعميقة تعبر عن اهتمامها بتطوير تجربة النظام المحلي، والعناية بالمجتمعات المحلية، وتوسيع قاعدة الخدمات المحلية.

وبعدما أفصح الدستور المؤقت سنة 1956 عن اهتمامه بالأداء المحلي، كانت الخطوة الكبيرة والتاريخية في اتجاه تعميق وتطوير التجربة المصرية في النظام المحلي.

واكتملت الخطوة بصدور القانون 124 لسنة 1960، والذي نص صراحة على مسمى "الإدارة المحلية" كنظام عمل قانوني لإدارة المجتمعات المحلية، وبمقتضى هذا القانون نقلت إدارة المديريات من وزارة الداخلية، وكذا الإدارة العامة للبلديات من وزارة الشئون الاجتماعية، ليكونا نواة الهيكل الوظيفى لوزارة الإدارة المحلية، وهذا القانون كان بداية، حققت عدد من النتائج منها:

- تحديد هيكل الإدارة المحلية بثلاث مستويات: المحافظة ـ والمدينة ـ والقرية.
- تشكيل مجلس مشترك من التنفيذيين والشعبيين برأسه رئيس معين، ووكيل المجلس من الشعبيين يحل محل الرئيس ويمارس اختصاصاته أثناء غيابه.
- تحديد اختصاصات ومهام محددة لتلك المجالس.

كما كان قانون 124 لسنة 1960 من المحطات الأخرى ذات الأثر الكبير في تطوير النظام المحلي، بل وبدون تجاوز فهي المحطة المهمة.

ثم جاء دستور سنة 1971 ليؤكد على نظام الإدارة المحلية، بيد أن الدستور الدائم وضع نظام الإدارة المحلية ضمن السلطة التنفيذية، ووفقًا للدستور، فجمهورية مصر العربية تنقسم إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهى المحافظة ـ المركز ـ المدينة ـ الحي ـ القرية وبذلك أصبحت التقسيمات الإدارية خمس تقسيمات إدارية بدلا من ثلاثة. وفي ظل هذا الدستور صدر قانون الإدارة المحلية رقم 57 لسنة 1971، وكان بداية فصل التكوين التنفيذي عن الشعبي، حيث أوجد لجنة شعبية برئاسة أمين عام الاتحاد الاشتراكي، ولجنة تنفيذية برئاسة المحافظ.

وكانت المحطة الهامة في تاريخ الإدارة المحلية في مصر، بصدور القانون رقم 52 لسنة 1975 ليصبح نقلة نوعية كبيرة وخطوة واسعة في تجربة الإدارة المحلية المصرية، فهو أول قانون يتميز بالآتي:

- يفصل بين المجالس المحلية واللجان التنفيذية.
- نظم انتخابات المجالس المحلية على كافة المستويات.
- حدد اختصاصات لكل من المجالس المحلية واللجان التنفيذية أكثر وضوحًا عن ذى قبل.
- ثم صدر قانون 43 لسنة 1979 وما تلاه من تعديلات وقد تميز بالآتي:
  - استبدل تسمية "المجالس المحلية" إلى "المجالس الشعبية المحلية"، بما يتفق وأحكام الدستور.
  - استبدل القانون اللجان التنفيذية لوحدات الإدارة المحلية بالمجالس التنفيذية.
  - أعطى وحدات الإدارة المحلية الاختصاص الأصيل في إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها.

وهناك عديد من الاختصاصات ليس البحث معنيًا بالوقوف كثيرًا عندها، ولكن ما تم ذكره يأتي في السياق العام في الحديث عن ملامح عامة لتطور نظام البلديات والإدارة المحلية في مصر.

هذا التاريخ الطويل وتلك المحاولات التي تمت وتلك المحطات التي مر بها قطار البلديات والإدارة المحلية لم يكن كفيلاً ببناء واستقرار وتنامي نظام محلي يمكن السكان المحليين من إدارة شئونهم بأنفسهم.

ومن خلال تلك النظرة التاريخية السابقة يتأكد لنا أن الإدارة المحلية ليست منة من أحد، ولكنها ضرورة حكم يهتم بهموم مواطنيه ومشاركتهم، وأهمية القرار المحلي فيما يخص المواضيع المحلية، والبعد عن هرمية السلطة وما يرتبط بها من بطء الإجراءات وانسداد قنوات الاتصال بين قاعدة الهرم وقمته.

وبشكل عام فإن السكان المحليين أدرى بمشاكلهم وطرق حلها، وهم وحدهم القادرون على إدارة خدماتهم بأنفسهم ثم يتحملون مسئولية القرار العام الخاص بهم والبحث عن أفضل السبل لتلبية احتياجاتهم ومصالحهم العامة. وفوق ذلك كله فإن الإدارة المحلية تعبير عن الديمقراطية، إذ وجدت الدولة المعاصرة نفسها مميزة في إشراك المواطنين بإدارة شؤونهم المحلية عن طريق الاشتراك في إدارة المجالس المحلية وتدريبهم على أصول العمل السياسي وإدارة الدولة . . وذلك ينطوي على الإقرار بمبدأ (حكم الشعب نفسه بنفسه ولنفسه دون وصاية أو قوامة من أحد) إضافة إلى اعتبار الهيئات العامة المحلية مدرسة عملية لتخريج أفضل الأعضاء للمجالس النيابية التشريعية في الدولة. كما أن نظام الإدارة المحلية يساعد أيضا على تربية الناخبين تربية سياسية صالحة، ثم هو في النهاية الذي يزود النظام البرلماني بهيئات نيابية ثانوية إلى جانب الهيئة التشريعية في البلاد. ولا شك أن الديمقراطية المحلية هى أهم مقومات الديمقراطية القومية الشاملة، كما أن الحريات المحلية هى فرع مهم من الحريات القومية.

ويمكن تلخيص أهم أسباب ضرورة اللجوء لنظام الإدارة المحلية فيما يلى:

- ازدياد وظائف الدولة، بعد أن كانت وظيفتها مقصورة على المحافظة على الأمن الداخلي، وصد الاعتداءات الخارجية، وإقامة العدل بين الناس، فقد أصبحت تتدخل في ميادين كثيرة تحقيقًا للأهداف الاجتماعية والاقتصادية.
- تقسيم العمل، حيث أصبحت هناك خدمات تقوم بها الحكومة المركزية، وخدمات محلية تتولاها الإدارة المحلية.
- تنوع أساليب الإدارة تبعًا للظروف المحلية، بما يضمن أداء الخدمات بطريقة تتلاءم مع البيئة المحلية لكل وحدة إدارية.
- الإدارة المحلية أكثر إدراكًا للحاجات المحلية.

- التدريب على أساليب الحكم.
- العدالة في توزيع الأعباء المالية.
- تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين.
- التفاوت بين أقاليم الدولة.
- الأخذ بأنظمة الحكم الديمقراطية.

وإجمالاً فإن الإدارة المحلية كنظام سليم وناجح له ركائز أربعة:

1ـ تقسيم الدولة إلى كيانات جغرافية وإدارية.
2ـ قيام السكان المحليين باتخاذ قراراتهم ذات الطابع المحلي، من خلال ممثليهم المنتخبين انتخابًا حرًا مباشرًا.
3ـ تمكين المواطنين المحليين من إدارة مواردهم.
4ـ ويبقى دور الحكومة المركزية عند:
  - وضع السياسات العامة.
  - الرقابة والمتابعة والتوجيه للأداء المحلي.

وعلى ذلك فإن هذه الركائز تعتبر كمعايير أو مقاييس يقاس عليها موقع نظام الإدارة المحلية في مصر من تلك المعايير، فكم من تلك الركائز يقف عليها النظام المصري، وما هى المساحة التي يشغلها من تلك الأسس؟

والنظام بمفهوم "قانون ولائحة ونظام داخلي وبناء مؤسسي وعلاقات رأسية وأفقية، بالإضافة إلى تطوير مستمر لا يخل باستقرار النظام، ولا يجعل منه صنمًا يعبد أو معبدًا ممنوع الاقتراب منه أو التصوير".

فليس منطقيًا ولا مقبولاً أن يطبق قانون لمدة تقترب من الـ30 سنة، رغم كل التغيرات الهيكلية والاقتصادية التي تمت على أرض الوطن.

واقع الإدارة المحلية في مصر:

ننتقل إلى واقع الإدارة المحلية في مصر من حيث:

- شروط انتخاب ممثلي السكان المحليين.
- اختيار القيادات التنفيذية المحلية.
- العلاقة مع الحكومة المركزية.
- الأداء المحلي.

إن تناول تلك الأساسيات يعطى بلا شك نتيجة واضحة لواقع الإدارة المحلية في مصر، ومدى توافق ذلك الواقع مع ركائز ومقومات هذا النظام.

أولاً: شروط انتخاب ممثلي السكان المحليين:

سننحي جانبًا عن العملية الانتخابية وكل ما يتعلق بها وأثناءها وما بعدها من جانب جهة الإدارة القائمة والمشرفة عليها، وسنهتم أولا بشروط العضوية، كما وردت في القانون 43 لسنة 1979 ولائحته التنفيذية، فقد نصت المادة 75 من القانون على الآتي" :

" يشترط فيمن يرشح عضواً بالمجالس الشعبية المحلية ما يأتي :

1ـ أن يكون متمتعًا بجنسية جمهورية مصر العربية.
2ـ أن يكون بالغًا من العمر 25 سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب.
3ـ أن يكون مقيدًا في جداول الانتخاب بالوحدة المحلية، التي يرشح نفسه في دائرتها، وله محل إقامة في نطاقها.
4ـ أن يجيد القراءة والكتابة.
5ـ أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية والإلزامية أو أعفي من أدائها طبقًا للقانون.

ولا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية الترشيح للعضوية بالمجالس الشعبية المحلية، قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم.

كما لا يجوز للعمد أو المشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديري المصالح أو رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية التي تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها.

ومع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة، تعتبر الاستقالات المشار إليها في الفقرتين السابقتين مقبولة بمجرد تقديمها.

وتلك الشروط في إجمالها مقبولة فيما عدا الفقرة الرابعة، فمع عصر المعلومات والقرية الذكية فمن غير المقبول أن يكون العضو يجيد القراءة والكتابة فقط، خاصة أن معايير تلك الإجادة يكون للرأي الشخصي مكانًا بارزًا فيها، وفي الواقع العملي هناك نماذج كثيرة مضحكة أحيانًا ومبكية أحيانًا أخرى.

ثم نأتي بعد ذلك لممثلي السكان المحليين في المجالس الشعبية المحلية، فنجد أن عدد أعضاء المجلس المحلي للقرية 24 عضواً في كل الوحدات المحلية على طول البلاد أيًا كان عدد سكانها، فمثلاً في المدينة التي عدد سكانها أكثر من 200000 نسمة، يكون عدد أعضاء مجلسها، هو نفسه عدد أعضاء مجلس شعبي محلي قرى عدد سكانها 10000 نسمة.

هذا في جانب، وعلى الجانب الآخر، فإن الناخب في المستوى المحلي ينتخب 44 عضواً من إجمالي مرشحين قد يصل في الظروف العادية إلى 100 مرشح، حتى ولو قل عدد المرشحين، فأي ناخب يحمل شهادة متوسطة ولا نقول أي ناخب أمي أو يجيد القراءة والكتابة يستطيع أن يختار في دقائق معدودة هذا العدد؟ ثم كم من الوقت مطلوب لانتهاء الناخبين المقيدين في لجان الانتخاب؟ فلو أن عدد الناخبين في لجنة الانتخاب 500 ناخب، وأن من حضروا للإدلاء بأصواتهم 200 فقط، فإنهم يحتاجون إلى 33 ساعة، على فرض أن الناخب يستغرق 10 دقائق لانتخاب 44 عضواً، ولو أخذ 5 دقائق وهذا فرض مستحيل، فإن الناخبين يحتاجون إلى 16.5 ساعة.

إذن فإن المجتمع المحلي لا يمكن أن يختار ممثليه بالشكل الذي ينتج مجلساً معبراً عن المجتمع المحلي بكل مكوناته وفئاته، وبالتالي فإن إفراز العملية الانتخابية تتحكم فيه العوامل القبلية والمادية، خاصة أنه في الآونة الأخيرة أصبح للمال سطوة لا يضاهيها نفوذ آخر.

ثانيًا: اختيار القيادات التنفيذية المحلية:

منذ بداية تشكيل البلديات في مصر - ورغم أنها في كثير من الفترات كانت تشكل بالانتخاب - إلا أن قياداتها كانت ممثلة وبشكل مباشر للسلطة المركزية، فكان رئيس مجلس المديرية، هو مدير المديرية، وكان هو نفسه ممثل وزارة الداخلية، وعلى مستوى المدن كان نفسه مأمور المركز الذي يمثل أيضا وزارة الداخلية.

وبعد الثورة ومع أن رجال الثورة في هذا الوقت شغلوا موقع المحافظ في جميع محافظات القطر، وكانوا هم أهل الثقة، كما كان يطلق عليهم في تلك الفترة، إلا أن رؤساء المدن والقرى كان كثير منهم من المدنيين، بالإضافة للعسكريين، وكان اختيارهم يخضع أيضا لمعيار الولاء للثورة، وثقة رجالها في تلك القيادات، ورغم أن تلك الفترة شهدت إنجازات كبيرة على مستوى المحافظات والمدن والقرى، سواء في مجال التعليم أو الصحة والبنية الأساسية بمقياس تلك الأيام، إلا أنه في مجال المشاركة المجتمعية كانت محدودة، أو أنها تتم بأوامر من المحافظ، فكانت تلك الفترة تتصف بهيمنة السلطة المركزية، وفي المحليات تتصف بسلطة العسكريين بصفاتهم وتكوينهم كأبناء للمؤسسة العسكرية، كهيئة نظامية غير ديمقراطية تتصف قياداتها بأنها سلطة آمرة.

وأستمر هذا النهج حتى الآن بل إن الأمر تطور فأصبح موقع المحافظ يتم التعيين فيه وفق تقسيمه ثابتة بين رجال القوات المسلحة والشرطة وهم يشغلون حوالي 81٪ (*) من المحافظات والباقي ما بين المستشارين وأساتذة الجامعة، وقليل من المدنيين، وهذه القيادات لا شك لها تميزها وكفاءتها في عملها في تلك المؤسسات العظيمة، بيد أن العمل في المجتمعات المحلية يحتاج إلى

إعداد يتناسب ومهام العمل المحلي، بما يتطلبه من تفاعل بين هذه القيادات والسكان المحليين، وتوسيع مساحة الحوار والمناقشة والتفاوض معهم.

وفي المقابل فإن موقع سكرتير عام المحافظة شغله كمتوسط عام 88٪ (**) من العسكريين وينطبق عليهم ما ذكر في الفقرة السابقة. وهذه النسبة أيضا بالنسبة للسكرتيرين المساعدين.

أما بالنسبة لرؤساء المدن والمراكز فالنسبة ما بين 70٪ (**) إلى 80٪ (**) من العسكريين وبدون شك فإنهم تمتعوا بتميز في عملهم في مؤسساتهم النظامية، ولكن العمل المحلي يحتاج إلى إعداد لمواجهة أعباء ومهام وطبيعة العمل المحلي.

وترتب على ذلك:

1- قتل الطموح لدى العاملين في الإدارة المحلية.

2- اختلاف الرؤى والممارسة بين قيادات الإدارة المحلية في المواقع المختلفة، مما ترتب عليه شخصنه التنمية في المجتمعات المحلية، إذا أضيف إلى ذلك عدم استقرار القيادات المحلية في مواقعها لفترات تكتمل فيها الأعمال وتتأكد المبادرات وترسخ في أرض الواقع.

3- تقييم القيادات المحلية لم يعد تقييم أداء أو رصد إنجاز، بل أصبح انطباع القيادات الأعلى، سواء على مستوى المركز أو المحافظة، ولك أن تتصور أن أحد السادة المحافظين قيم رئيس مركز بأنه قيادة متميزة ومبتكرة ثم بعدها بشهر واحد وبعد حركة محدودة للمحافظين كان رأى المحافظ الجديد أن هذا القائد لا يصلح (ولم تتجاوز مدة العمل معه أسبوعين) وتم نقل هذه القيادة لموقع آخر.

4- ضآلة فرص الترقي لأي من العاملين في الوحدات المحلية بكل مستوياتها أو شغل أي موقع قيادي داخل هيكل قيادات الإدارة المحلية، وبالتالي فقدت الدافعية للانجاز والمبادرة.

5- البطء الشديد في تنمية المجتمعات المحلية.

6- تفاقم المشكلات البيئية والخدمية في القرى.

7- اختلاف المنابع الفكرية والتنظيمية لقيادات الإدارة المحلية على كل المستويات أدى إلى أن يكون نمط العمل والإدارة مختلفًا من مكان إلى مكان باختلاف الشخص والمؤسسة القادم منها.

8- عدم استمرارية الأفكار التنموية لاختلاف وتنوع انتماءات قيادات الإدارة المحلية.

فبطبيعة الحال، فإن ضابط المدرعات يختلف عن ضابط الدفاع الجوي عن ضابط الشرطة في إدارة المرور أو إدارة المخدرات، وفي رؤيته وتعامله مع المجتمع المحلي.

9- انعكاس الأقدمية في الهيئة النظامية على حركة الترقيات والتنقلات داخل الإدارة المحلية.

10- هل هذا الشكل في اختيار القيادات يخلق نظامًا أسمه الإدارة المحلية؟

ومن ثم فلا قواعد للاختيار ولا معايير وظهرت في هذه الفترة (مقولة اللى نازلين بالبراشوت) نسبة للقيادات من خارج الإدارة المحلية.

وللحقيقة ففي الفترة الأخيرة أطلت علينا حركة المحليات بعدد من رؤساء القرى تم تعيينهم رؤساء مدن، وهذه سمة محمودة، بصرف النظر عن تلك المدن التي تولوا قيادتها من حيث طبيعتها وحداثتها، ولكن يجب أن نشكر عليها أصحابها.

أضف إلى ذلك عدم وجود برامج تدريبية مدروسة وقادرة على بناء القدرات للقيادات التنفيذية المحلية وفق منهجية واضحة، تحقق لدى هذه القيادات الوعي الكامل بطبيعة المجتمعات المحلية وحركتها وتفاعلاتها، والتغيرات التي تطرأ عليها والقوى الاجتماعية بها، والقوى الفاعلة في حركة المجتمع المحلي واقتصادياته، وكل ما يتعلق بهذه المجتمعات وتطلعاتها التنموية وكيفية التعامل معها. فضلاً عن عدم استقرار القيادات التنفيذية المحلية في أماكنها فترة تمكنها من الانجاز. لهذا فلا هم منتخبون، ولا هم معينون، وفق معايير وقواعد تضمن أن يشغل الموقع الأكفأ والأنسب والأكثر قدرة على العمل المحلي.

ثالثا: العلاقة مع الحكومة المركزية:

مازالت العلاقة علاقة سلطوية. فالقرار ما زال بيد الوزراء حتى لو نص القانون على غير ذلك. والكل يتذكر الخلاف بين المستشار عدلي حسين والأستاذ الدكتور حسين كامل بهاء الدين وزير التربية والتعليم من فترة ليست بالبعيدة، حول من يحدد موعد بدء الدراسة، رغم أن قانون الإدارة المحلية الحالي يعطي هذا الحق لمجلس محلي المحافظة، وانتصرت الحكومة المركزية.

وعلى مستوى قانون 47 لسنة 1978 الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة، فإن السلطة التأديبية للعاملين بمديريات الخدمات حتى التي نقلت اختصاصاتها إلى الإدارة المحلية بيد الوزراء المعنيين، وبالتالي فالمحافظ مفوض من الوزراء في هذه الاختصاصات، رغم أن قانون الإدارة المحلية الحالي ينص على أن المحافظ هو الرئيس الأعلى لجميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة، وبالتالي لم يستطع المحافظ أن يفوض أحدًا من المستويات القيادية داخل المحافظة في هذه الاختصاصات، فضلاً عن عدم قدرة سيادته ولا من هم أدنى على نقل أي مبلغ من بند إلى بند في موازنة المحافظة قبل موافقة وزارة المالية.

وخلاصة القول فإن الأوضاع القانونية والفنية والسياسية ذات الصلة بالإدارة المحلية في مصر لا تتمتع بالمرونة والدقة والموضوعية التي تجعلها قادرة على إطلاق المبادرات والطاقات المحلية، بالرغم من نصوصها القانونية التي تبدو منسجمة إلى حد ما مع إعطاء دور كبير للمستويات المحلية في إدارة شئونها، أضف إلى ذلك طغيان الجانب المركزي في صنع القرار وامتلاك حقوق التعيين والجزاء مما يحول دون تنمية الكادر المحلي.

وبالتالي فإن المجتمع المحلي تتعلق عيناه دائما بالمركز، فالحكومات المتعاقبة كرست ثقافة المركزية لدى الشعب فصار يتعلق بأهداب الحكومة أينما ذهبت ويتغنى بنعيمها، وهو في واقع الحال يعاني من إجراءاتها وقوانينها وقراراتها وأزماتها، وإذا كان البعض يحلو له أن يصف الشعب المصري بأنه يعطى الحكومة ظهره، إذا ما شعر بعدم تبنيها لقضاياه، ثم إذا ما خرج إلى الشارع يخرج بطبائع الجمل الهائج، إلا أننا نلحظ أن الحكومة يعجبها هذا، وتأمل دائما أن هذا الخروج لا يأتي في فترة حكمها.

بيد أن ذلك المنهج أدى إلى تعاظم المشكلات وتدني الخدمات في القرى والنجوع وعزوف الناس عن المشاركة الجادة إلا ما ندر، وهذا كله أثر على ثقافة المجتمع وحركته وأبعده كل البعد عن فكرة ومنهج الاعتماد على الذات.

هذا هو واقع العلاقة بين الحكومة المركزية والمجتمعات المحلية، وإذا كان قانون 43 لسنة 79 الخاص بالإدارة المحلية بين في مواده المختلفة اختصاصات ومسؤوليات للمستويات المحلية، إلا أن الحكومة المركزية مازالت هى القابضة على العمل بالمحليات وموارده وإجراءاته، بل إن الوزراء المعنيين يسلبون بشكل رقيق أحيانا وفج في أحيان أخرى سلطات المستويات المحلية لصالح فرض سطوتهم وسلطتهم المطلقة، ففي قطاعات الخدمات مازالت الوزارات المركزية صاحبة القول الفصل في تحديد الاحتياجات المحلية، وتقرير الأولويات واعتماد الميزانيات، بل إنها في كثير من الأحيان هى التي تطرح الأعمال للتنفيذ (بناء وحدات صحة الأسرة بالريف المصري وتجهيزها تم بمعرفة وزارة الصحة بعيدًا عن أي مشاركة للمحافظات شعبية أو تنفيذية).

ماذا نسمي شكل هذه العلاقة! أن أقصى ما يقال، أن نظام الإدارة المحلية في مصر نظام يوصف بتبسيط في الإجراءات، أي أن المستويات المحلية تقوم ببعض الإجراءات الإدارية التي تسمح بها الحكومة المركزية، لأنه علميًا وعمليًا لا يمكننا الحديث عن اللامركزية كمنهج تأخذ به الحكومة حاليًا، حتى أن النقل التدريجي للاختصاصات المركزية للإدارة المحلية، والتي نص عليها دستور 1971، لم تأخذ الحكومة خلال الفترات السابقة أي خطوة عملية، وعلى أرض الواقع، لتفعيل هذه المواد.

رابعًا: الأداء المحلي:

ترتب على ذلك كله، أن الأداء على المستوى المحلي اتسم بالبطء والبيروقراطية وعدم الاستمرارية، وأحجم القادرون على العطاء من القيادات المحلية عن خوض الانتخابات المجالس الشعبية المحلية، ومن ثم أتت الانتخابات في الغالب الأعم بأعضاء غير قادرين على التعبير الدقيق عن للمشكلات المحلية، واقتراح الحلول الصحيحة والممكنة، واختلطت المشكلات الخاصة بالعامة، وارتبط أصحاب المصالح بمعظم الأعضاء، مما أثر على القرار المحلي، وبدلاً من أن يكون قرارًا عامًا أصبح قرارًا خاصًا في معظم المجالس الشعبية المحلية، يضاف إلى ذلك تسلل العديد من موظفي الإدارات المحلية إلى عضوية تلك المجالس لتحقيق أهدافهم الشخصية، سواء بالحصول على منافع وظيفية خاصة، أو في أبسط الأحوال ترك عملهم بحجة أداء مهامهم الشعبية.

وإذا كان القرار العام المحلي نتاج الفعل السياسي، والسياسة هى تفاعل وحوار ومناقشة وتفاوض لجميع السكان المحليين أو ممثليهم للوصول إلى قرارات وسياسات عامة وبرامج محلية مرضية لجميع السكان بفئاتهم المختلفة المكونة للمجتمع باختلاف رغباتهم واحتياجاتهم ومصالحهم، فإن ذلك لم يتحقق نتيجة للمعطيات السابقة.

وتوقف دور المجالس الشعبية المحلية عند حد التوصيات دون القرارات، ومن ثم فإن أهم ركائز نظام الإدارة المحلية لم تتوفر، فالسكان المحليون أو ممثلوهم لم يديروا شؤونهم المحلية بأنفسهم أو يتخذوا القرارات ذات الطابع المحلي، سواء تلك المتعلقة بخطط التنمية أو تطوير الخدمات المحلية ورفع كفاءة أدائها أو إدارة مواردها، بل إن فرص تعبيرهم عن احتياجاتهم تتضاءل في ظل هيمنة الأجهزة التنفيذية المحلية.

أما على المستوى التنفيذي فارتبطت كل المبادرات المحلية بالأشخاص ولم تصبح خططًا وبرامج تحصل على تأييد ومساندة من السكان المحليين، فتستمر بصرف النظر عن الأشخاص.

وانعكس ذلك بشكل واضح حتى في المستوى المركزي، والشاهد على ذلك تجربة "شروق"، التي كانت خطوة على طريق طويل لمشاركة المجتمع المحلي في تحديد احتياجاته ومشروعاته، وأرتبط الأداء بشخص وزير التنمية المحلية الأستاذ الدكتور محمود شريف، وأخذت التجربة طريقها بثقة ووضوح، بل إن المجتمعات المحلية استقبلت الفكرة - والتي رُوج لها بشكل كبير - بكثير من التأييد، ودخلت التجربة بحماس إلا أن شروق بدأت في الغروب مع وزارة تالية تبنت ما سمي في هذا الوقت بالخطة العاجلة، فلا استمرت تجربة شروق ولا استمرت الخطة العاجلة.

إن الشخصانية حتى الآن تحكم الأداء المحلي، ورغم عدم توثيق تجارب السادة المحافظين،

إلا أن الرأي العام المصري ارتبط في ذهنه ببعض الأسماء من خلال أهالي هذه المناطق، ولكن تبقى خطيئة الإدارة المحلية في مصر، عدم توثيق تجارب وأداء المحافظات بشكل يمكن الاستفادة منها، وانتقالها إلى الأجيال القادمة في مجال الأداء المحلي.

وعلى الجانبين التنفيذي والشعبي فإن المستويات المحلية لا تدير مواردها، بل إنها أصلاً لا تحصل عليها، بل إن الحكومة المركزية تجمع كل الموارد في يدها ثم تعيد توزيعها، ودور الإدارة المحلية يقتصر على إنفاقها وفق القواعد التي تحددها وزارة المالية، ولا يستطيع أي من القيادات المحلية في أي مستوى نقل أية مبالغ من بند إلى بند إلا بموافقة أجهزة وزارة المالية.

ورغم أن قانون الإدارة المحلية الحالي يحدد موارد للقرية والمدينة والمحافظة، إلا أن هذا يبقى عند حد نص في مادة في صفحة في قانون، ولم ينتقل من هذا كله إلى أرض الواقع أو تفعيل لتلك النصوص. وهنا أيضا فإن ركيزة أخرى من ركائز الإدارة المحلية غير معمول بها في النظام المصري. أما بالنسبة للمواطن المحلي فتهميشه، وعدم خلق آليات لمشاركته المجتمعية، وعدم الاهتمام بآرائه ـ لو أتيح له هذا ـ جعل منه مواطنًا غير مبالي. ويؤكد ذلك بما لا يدع للشك نسبة الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم في انتخابات المجالس الشعبية المحلية في أي انتخابات ماضية أو حالية. يضاف إلى ذلك عدم قيام المجالس المحلية بأي أنشطة مثل جلسات الاستماع أو المؤتمرات الشعبية التي تدعم توسيع دائرة مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات التي تهم السكان المحليين، كما أن المجالس الشعبية المحلية لا تصدر أي مطبوعات تشرح فيها أعمال وأنشطة المجلس الشعبي المحلي، أي أن العلاقة بين المجلس والسكان المحليين تتركز على يوم الانتخاب أو خلق علاقة بينهم بهدف كسب أصوات السكان المحليين يوم الانتخاب.

2ـ نحو نظام محلي فاعل:

نتناول في هذا المبحث نظامًا للإدارة المحلية في مصر يقوم على الركائز الأساسية لنظام محلي فاعل وفق معطيات الواقع المصري والتطوير المرجو منطلقا من التجربة الطويلة في ربوع مصر إلى آفاق أكثر تلبية لطموحات وآمال المواطن المحلي.

ولا يمكن أن يتم الحديث عن نظام صحيح وناجح دون ارتباطه بنظام لا مركزي للحكم الرشيد، ولقد امتلكت مصر الإرادة السياسية للأخذ بمنهج اللامركزية كإطار للحكم متمثلاً في برنامج الرئيس الانتخابي والتعديلات الدستورية الأخيرة يواكب ذلك الرؤية الإستراتيجية لوزارة التنمية المحلية لتطبيق اللامركزية في مصر، وما تضمنته ورقة الحزب الحاكم حول اللامركزية في مصر في مؤتمره الأخير، ذلك أن نهج اللامركزية من أهم سبل تطوير نظام الإدارة المحلية، ولكن تبقى الإرادة التنفيذية لتفعيل ذلك كله على أرض الواقع.

أولاً: اللامركزية والمجتمع المحلي:

يؤخذ على المركزية هرمية السلطة والبطء في نقل المعلومات من أسفل إلى أعلى ومن أعلى إلى أسفل، بالإضافة إلى ثبات المتطلبات المهارية للعاملين بالحكومة، والعكس تمامًا بالنسبة للامركزية.

فأركان اللامركزية تدور حول ثلاثة أمور هي:

أ- الإقرار بوجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية العامة.

ب- أن يتولى السكان المحليون إدارة الخدمات والمصالح المحلية السكان، من خلال ممثليهم المنتخبين انتخابًا حرًا مباشرًا.

ج- أن يمكن السكان المحليون من إدارة مواردهم للوفاء باحتياجاتهم ومتطلباتهم. فمن دون سيطرة السلطات المحلية على إيراداتها وميزانياتها لن تتمكن من العمل بشكل مستقل.

وللامركزية ثلاث فوائد أساسية:

الفائدة الأولى: أن الإدارة التنفيذية المحلية والمؤسسات الحكومية المحلية تكون في متناول السكان الذين تخدمهم.

الفائدة الثانية: أن إدارة الحكم اللامركزي تخلق فرصًا أكثر لمشاركة السكان المحليين وإسهاماتهم.

الفائدة الثالثة: في استطاعة السلطات المحلية أن تكون أكثر تجاوبًا وتكيفًا مع الأوضاع المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر.

الفرص الناشئة من تطبيق اللامركزية:

- توسيع مجالات وفرص المشاركة المجتمعية في صنع القرار المحلي.
- زيادة كفاءة الخدمات المحلية وزيادة الطلب عليها.
- المرونة في مواجهة الظروف المتغيرة.
- تشجيع التعددية والديناميكية في المجتمع.
- زيادة إمكانات بناء القدرات المجتمعية.
- تحقيق الشفافية وتوفير مجالات المساءلة.
- التنمية الاقتصادية.

ولا تتحقق اللامركزية إلا بنقل السلطات من الحكومة المركزية إلى السلطات المجلية وتحقيق اللامركزية الإدارية واللامركزية المالية، وهذا لا تحققه إلا حكومة قوية قادرة على الرقابة والمتابعة

والتقويم الموضوعي. كما أن اللامركزية لا تلغي بطبيعة الحال الاستراتيجيات الوطنية، والتي تلعب فيها المحليات دورًا مهمًا في تحقيقها.

ثانيًا: قواعد اختيار القيادات التنفيذية والشعبية المحلية:

لكي تحقق الإدارة المحلية دورها الحقيقي فإن القيادات المحلية سواء الحكومية منها أو الشعبية يجب أن تتصف بعدد من السمات الشخصية والفكرية منها:

- أن يكون القائد المحلى ديمقراطيا فكرًا وسلوكًا.
- أن يؤمن بالمشاركة كمنهج وأداء.
- يتمتع بموهبة القيادة يؤثر في الآخرين ويتأثر بهم.
- أن يكون مبتكرًا ليسهم في وضع السياسات والبرامج التي تحقق التنمية المحلية.
- أن يؤمن بقدرات السكان المحليين.
- أن يكون مؤهلا للعمل الجماهيري، ويمتلك خبرات في مجال التنمية المحلية، ونهج اللامركزية.
- أن يمتلك وعيًا وإدراكًا لمهام واحتياجات المجتمع المحلي، وادوار المجتمع المدني فيه.
- أن يكون قادرًا على توجيه المواطنين المحليين ومشاركًا لهمومهم وطموحاتهم.

ثالثا: تقوية المجالس الشعبية المحلية ورفع الوصاية عنها:

لن يكتمل نظام للإدارة المحلية قوي وفعال ومعبر عن احتياجات وأهداف المجتمع المحلي، إلا في ظل مجالس شعبية محلية قوية قادرة على محاسبة الأجهزة التنفيذية المحلية ومشاركتها في صنع القرار المحلي وذلك من خلال:

- توسيع اختصاصات المجالس الشعبية المحلية على أن تكون واضحة ودقيقة وتعبر حقيقة عن نقل السلطات إلى المستويات المحلية في ضوء منهج اللامركزية.
- ربط عدد مقاعد المجالس الشعبية المحلية بعدد السكان في النطاق الجغرافي والإداري للوحدة المحلية.
- أن تتم العملية الانتخابية على مراحل لتحقيق الاختيار الدقيق من قبل الناخبين لممثليهم في هذه المجالس.
- إعادة صياغة العلاقة بين مستويات المجالس المحلية لإعطاء الحق الأصيل لكل مستوى في اتخاذ قراراته مع إعطاء المستوى الأعلى حق الاعتراض المسبب فقط.
- تحقيق التوازن في السلطات بين المجالس المنتخبة والمجالس التنفيذية المعينة.
- وضع آليات وبرامج لمشاركة السكان المحليين والمجتمع المدني في اتخاذ قرارات ومتابعة أداء المجالس الشعبية المحلية.

- وضع البرامج التدريبية المناسبة والمستمرة لأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.
- إعادة النظر في أعداد أعضاء المجالس الشعبية المحلية، فليس من المقبول أن يكون مجلس شعبي محافظة في العديد من المحافظات أكثر من 150 عضواً.

رابعًا: إعادة تقسيم الجمهورية إلى كيانات أكثر ملائمة:

مع الأخذ بمنهج اللامركزية في إدارة شئون الحكم الرشيد وإقامة نظام محلي يمكن السكان المحليين من إدارة شئونهم بأنفسهم فإن الأمر يحتاج إلى إعادة تقسيم الجمهورية إلى محافظات، فلم يعد العدد الحالي للمحافظات (26 محافظة) يتناسب وعدد السكان وحجم وجودة الخدمات المحلية التي يتطلع إليها المواطنون. فليس من المنطقي أن تظل محافظة القاهرة بهذا الحجم، وغير المقبول أن تظل محافظة الدقهلية بهذه المساحة وبهذا العدد المهول من السكان، ومحافظة البحيرة والشرقية والعديد من المحافظات، الأمر الذي يجب معه سرعة إعادة النظر في التقسيم الحالي للجمهورية، ونرى:

- أن يرتفع عدد المحافظات في مصر إلى 32 محافظة، وذلك بتقسيم كل من محافظات القاهرة والجيزة والدقهلية والبحيرة والشرقية إلى محافظتين.
- تحويل مدينة الأقصر إلى محافظة.
- أن يكون التقسيم الجغرافي عرضيًا وليس طوليًا حتى نقضي على ارتباط الشعب المصري بالنهر والاستفادة بالعمق الصحراوي وإعادة توزيع السكان.
- إحياء وتفعيل دور الأقاليم الاقتصادية، واستبدال هيئات التخطيط الإقليمي بهيئات للاستثمار.
- ربط جميع محافظات الصعيد بالبحر الأحمر.

ويواكب ذلك نظام للحوافز واستراتيجيات تنموية تهتم بالبشر وتساعدهم على التوطين في الأماكن الصحراوية والبدء الجاد بإعادة الخريطة السكانية لمصر.

خامسًا: إعادة هيكلة الأطر المؤسسية للمحليات:

مما سبق يتأكد لنا أن تحسين وتطوير وتقوية الإدارة المحلية يرتبط ارتباطا وثيقا بتطبيق منهج اللامركزية كأساس للحكم، ومن ثم فإن الأطر المؤسسية القائمة حاليًا تحتاج إلى كثير من التعديل والتطوير بما يحقق هذه الأهداف ويحقق النتائج المرجوة، ويجب هنا أن نضع أمامنا عدداً من التحفظات قبل الدخول في هذا الأمر:

1- لا يوجد منهج واحد لتطبيق اللامركزية، ذلك أن لكل مجتمع خصوصياته وأوضاعه الداخلية وثقافته وعلاقاته الاجتماعية التي تستوجب المنهج الملائم له، ويتضح ذلك جليًا في الفروق الكبيرة بين النموذج الانجليزي والنموذج الفرنسي، وعلى ذلك فإنه يجب أن يكون هناك النموذج المصري الخاص لتطبيق اللامركزية.

2- إن الأطر المؤسسية تتناسب والشكل والمنهج المختار لتطبيق اللامركزية.

3- إن نشر ثقافة اللامركزية وتعميقها وإزاحة كل ما يتعلق بثقافة المركزية سواء على المستوى الوطني أو المحلي بجانب أنه ضروري فإن مساحة تطبيق اللامركزية ترتبط ارتباطًا وثيقًا بمدى عمقها واتساعها وبالتالي فإن العلاقة الطردية بين ثقافة اللامركزية ومساحة تطبيقها هى الحاكمة لنجاح المنهج وتطبيقاته على أرض الواقع.

ونجد أن مصر تحتاج إلى تعديل كثير من الأطر المؤسسية على النحو التالي:

- **الإطار التشريعي:**

أ) **الدستور:** رغم أن الدستور نص على النقل التدريجي للسلطات المركزية للمحليات إلا أنه لا ينص صراحة على تطبيق اللامركزية كمنهج للحكم (دستور جنوب أفريقيا ينص على عدم المساس بالقرار المحلي) وترك ذلك للقانون.

ب) **قانون الإدارة المحلية:** نأمل في القانون الجديد المقرر تقديمه للمجالس النيابية قريبًا أن يتضمن من المواد الواضحة والمحددة للتقدم نحو اللامركزية، سواء بتعميق وتوسيع مهام واختصاصات المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية، ووضع العلاقة بين سلطات الحكومة المركزية والسلطات المحلية في خطوط واضحة ومحددة.

- **الأطر الإدارية:**

إن إعادة النظر في الهياكل الإدارية للإدارة المحلية أصبح ضرورة بالإضافة إلى النظر لمستويات الإدارة المحلية ـ ومن وجهة نظري ـ فإن العودة إلى مستوى القرية والمدينة والمحافظة صار أمرًا واجبًا، فضلاً عن التحديد الواضح للعلاقات الأفقية والرأسية بين الهياكل الإدارية للإدارة المحلية بما يدعم تطبيق اللامركزية.

يجب أن يتضمن القانون الجديد تقنين المشاركة المجتمعية في صنع القرار المحلي، وخاصة في التخطيط للمجتمع المحلي.

- **أطر المجتمع المدني:**

كلما اتسع حجم وعمق مشاركة مكونات المجتمع المحلي في الأداء المحلي بكل صوره وأشكاله، كلما تحقق مزيد من الديمقراطية المحلية واللامركزية. إن منظمات المجتمع المدني سواء الأهلية أو غير الحكومية صارت من المرتكزات الرئيسية للأداء المحلي نحو تنمية محلية مستدامة.

3. **التنمية المحلية:**

لم يعد هناك طريق أمامنا غير الاعتماد على الذات للعبور بمصر مما تعانيه من أزمات

اقتصادية وتدني في مستوى معيشة الغالبية العظمى من الشعب والتنمية الشاملة هى القاطرة التي تأخذنا إلى تحقيق هذه الأهداف. وإذا كان حديثنا السابق كله عن الإدارة المحلية فإنه يفقد الكثير من أهدافه ما لم يرتبط أداء أجهزة الإدارة المحلية الشعبية والتنفيذية بتحقيق تنمية محلية حقيقة ومستدامة. وإذا كانت التنمية المحلية في الأصل حركة شعبية واعية ومخططة، تهدف إلى رفع مستوى معيشة السكان المحليين في منظومة متكاملة مع السياسات العامة للحكومة المركزية فهناك عدد من الشروط يجب توفرها:

1. إتاحة المعلومات بشفافية للسكان المحليين وممثليهم بما يحقق لهم اتخاذ القرارات المتعلقة بالتخطيط المحلي بكفاءة وبطريقة صحيحة وناجحة.
2. خلق أطر وآليات تفتح النوافذ بين السكان المحليين وممثليهم المنتخبين والأجهزة التنفيذية المحلية لتبادل الأفكار وعرض الخطط وإشراكهم فيما يقدم لهم من خدمات محلية ومستوى جودتها.
3. إتاحة الفرصة للسكان المحليين للاشتراك في وضع خطط التنمية المحلية من خلال مجموعات تشكل من المنتخبين والتنفيذيين والمجتمع المدني بكل مكوناته، على أن تكون هذه الآلية مؤسسية ولها شرعية قانونية، ذلك أن التخطيط المحلي بالمشاركة أنجح الطرق والسبل لتحقيق تنمية محلية حقيقية ومستدامة.
4. دور متنامي للجامعات المحلية ومراكز البحث العلمي بالمجتمعات المحلية في مجالات الدعم الفنى للمجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية ومنظمات المجتمع المدنى، سواء لنشر ثقافة اللامركزية أو التخطيط بالمشاركة.

وبشكل عام فإن التنمية المحلية معنية بالتنمية البشرية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما أن السكان المحليين قادرون إذا ما أتيح لهم مناخ المشاركة على أن تتفجر طاقاتهم وإبداعاتهم لتطوير وتنمية مجتمعاتهم في كل المجالات.

كما أن الحديث عن التنمية المحلية يحتاج إلى بحث أكثر تفصيلاً ولكن أردت فقط أن أبرز العلاقة الوثيقة بين الإدارة المحلية والتنمية، والتي تتبلور في إنه لا إدارة محلية صحيحة وفاعلة بدون تبني طريق التنمية المحلية كغاية ووسيلة.

خاتمة:

الإدارة المحلية واللامركزية وجهان لعملة واحدة هى الحكم الرشيد .

1. لا تنمية شاملة حقيقية بدون تنمية محلية حقيقية .
2. لا تنمية محلية حقيقية دون مشاركة مجتمعية حقيقية .
3. لا مشاركة مجتمعية دون أطر مؤسسية شرعية .
4. الشفافية والمساءلة والنزاهة أسس رئيسية لتحقيق ذلك كله .

التعقيب

المعقب:

د. آية ماهر:

أشكر المهندس محمد رضا رجب على هذه الدراسة الواضحة، ويسعدني أن أكون معقبة عليه في هذه الجلسة. وأبدأ باستفسار، فقد جاء في الدراسة أن الناخب يحتاج 16 ساعة ونصف لانتخاب 44 عضواً. . في رأيك ما هو الحل؟

م. محمد رجب:

يمكن أن نقلل الأعداد أو أن تكون الانتخابات على عدة أيام. . أي أن يكون مستوى القرية في يوم والمدينة في يوم والمركز في يوم . . وهكذا.

د. آية ماهر:

ذكرت مصطلح البراشوت، مشيراً إلى أنه لا يتيح للقيادات بالمجالس المحلية أن تستمر في مواقعها مدة كافية. كما أنهم لا ينتخبون، فما هى المدة التي تستطيع القيادة المحلية أن تبدع فيها؟

م. محمد رجب:

ليس أقل من خمس سنوات حتى يستطيعوا عمل خطط تنموية. وأقترح أن يعلن المجلس المحلي للمدينة أو القرية أو المحافظة عن وظيفة بمعايير معينة ويتقدم الراغبون في الوظيفة ويتم التعاقد معهم.

د. آية ماهر:

ذكرت أن اختلاف الرؤى بين القيادات يؤدي لشخصنة التنمية، فماذا يعيق التنسيق؟ هناك شيء آخر ذكرته هو أن عدد المحافظات لابد أن يكون 32 . . فلماذا 32 بالذات؟

م. محمد رجب:

عملت في الوادي الجديد والبحيرة ومطروح وبني سويف ودمياط والمنوفية، وبرؤية عامة للمحافظات، وبالمقارنة بين السكان والجغرافيا، نجد أن القاهرة مكتظة سكانيًا ومساحتها صغيرة . . فلابد أن تقسم وتمتد، وهذا ما تم عمله، بإعلان حلوان محافظة، وأكتوبر محافظة . . محافظات أخرى مثل الدقهلية مكتظة بالسكان ولا يمكن لمحافظ واحد أن يديرها، والبحيرة والشرقية يجب تقسيمها ليصبح لدينا 32 محافظة، إضافة إلى الأقصر. لا مانع أن يكون العدد أكبر من ذلك، فالمهم أن نسهل على المحافظين عملهم.

بالنسبة للتنسيق . . أذكر إنني ذهبت إلى أمانة الإدارة المحلية لأخذ تجارب المحافظات، فلم أجد أي توثيق للتجارب البارزة. فقد بذل الدكتور فاروق التلاوي جهداً كبيرًا في الوادي الجديد في التنمية، ولم يوثق في الإدارة المحلية.

الفصل الثاني

مشروع مبادرة اللامركزية المصرية

أ. صلاح حلمي(*)

يتضمن هذا الفصل شرحًا لأهداف الاتفاقية الموقعة بين الحكومة المصرية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، عن مبادرة اللامركزية المصرية وأماكن تنفيذ الاتفاقية، والأهداف الرئيسية لهذه الاتفاقية والفترة الزمنية المحددة للتنفيذ، وكذا الأهداف المرحلية والنتائج المقرر تحقيقها. كما تتضمن أسلوب التنفيذ والأجهزة واللجان القائمة على التنفيذ. وتتضمن أيضًا ما تحقق من هذه الأهداف.

أولاً: تعريف بمشروع مبادرة اللامركزية:

في إطار الإحساس العميق من الحكومة المصرية ومتخذو القرار فيها بالوصول إلى أنسب الأساليب في إدارة شئون المجتمع المصري، تبين لها أن الأسلوب اللامركزي في إدارة شئون المجتمع أصبح طريقًا لا بديل له، وبخاصة مع وجود زيادة هائلة في عدد السكان أدت إلى تضخيم هائل لمشاكل واحتياجات هذا المجتمع، مما يجعل إدارة الأمر على نحو مركزي أمرًا مستحيلاً.

ومن هذا المنطلق، كان أحد المحاور الرئيسية في البرنامج الذي خاض به الرئيس مبارك انتخابات رئاسة الجمهورية، هو برنامج اللامركزية كأسلوب لإدارة شئون المحافظات وتسليمها أمور نفسها كلما أمكن ذلك، وبخاصة في الأمور المحلية، وتخفيفًا عن كاهل الإدارة المركزية والحكومة المركزية.

ومن هنا فقد أصبح أمر تطبيق ودعم اللامركزية برنامجًا رسميًا تتبناه الدولة وأجهزتها الحكومية، طالما أنه أصبح أحد العناوين الرئيسية للبرنامج الرئاسي.

وانطلاقًا واقتناعًا وتطبيقًا لهذا الفكر قامت الحكومة المصرية بالتعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بطرح مشروع مبادرة اللامركزية المصرية والذي يسعى لتحقيق عدد من الأهداف العامة سيرد ذكرها تفصيلا فيما بعد – واتفق على تمويل هذا المشروع من خلال عقد تتولى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بموجبه تدبير التمويل اللازم له ليقدم الدعم الفني والبرامج التنسيقية ودعم السياسات لتحسين الكفاءة والفاعلية وزيادة الشفافية والمساءلة لأجهزة الإدارة المحلية، وأتفق على تنفيذ هذا المشروع على مرحلتين: الأولى تعني باختيار ثلاث محافظات استرشادية تم اختيارها ضمن معايير موضوعية، وبموافقة الحكومة المصرية (وزارة التنمية المحلية)، وعلى أن يتم التنفيذ في عدد 2 مركز فى كل محافظة

(*) استشاري الإدارة المحلية ومدير مشروع اللامركزية المصرية بأسيوط سابقًا.

بمدنه وقراه . وأن تكون المرحلة الثانية بامتداد سواء رأسي بإضافة محافظات أخرى ، أو أفقي بالتوسع في ذات المحافظات السابق اختيارها .

وقد تم بالفعل اختيار المحافظات الثلاث الاسترشادية ، وهي : محافظة البحيرة – تم اختيار مركزي أبو حمص وشبراخيت- ومحافظة أسيوط - تم اختيار مركزي ديروط وأبو تيج- ومحافظة قنا - تم اختيار مركزي نجع حمادي وداشنا .

وتتلخص أهداف هذه المبادرة في ثلاثة أهداف رئيسية ، هي :

الهدف الأول : إتاحة موارد مالية محلية وطنية متنامية للمحليات لتمكينها من الاستجابة لتطلعات المواطنين حسب أولوياتهم المحلية ، وقد وضع لهذه المرحلة نتائج مرحلية متوقع تحقيقها هى كالآتي :

- **النتيجة المرحلية رقم 1-1** : مسئولو الإدارة المحلية يقومون بجمع الإيرادات المحلية بفاعلية في المراكز المختارة .
- **النتيجة المرحلية رقم 1-2** : المجالس الشعبية المحلية والجهات المعنية المحلية الرئيسية تقوم باتخاذ قرارات مستقلة وسليمة فيما يتعلق بتحقيق وتخصيص الإيرادات المحلية .
- **النتيجة المرحلية رقم 1-3** : تطبيق نظم للإدارة المالية تتسم بالشفافية ، وتهدف إلى تحسين إدارة الموارد المحلية على مستوى المراكز .

الهدف الثاني : تطبيق منهج يعتمد على المشاركة المجتمعية في التخطيط وتخصيص الموارد المتاحة ومراقبة استخدامها والإشراف على التنفيذ .

- والنتائج المرحلية التي وضعت لهذا الهدف كالتالي .

- **النتيجة المرحلية رقم 2-1** : وضع وتنفيذ وتأسيس آليات للتخطيط بالمشاركة على مستوى المحافظة والمركز والمدينة والقرية .
- **النتيجة المرحلية رقم 2-2**: تنفيذ المشروعات الرئيسية ذات الأولوية الخاصة بتخطيط التنمية المتكاملة للمراكز على المستوى المحلي .

الهدف الثالث : توافر جهاز إداري فعال وإطار قانوني لتمكين المحليات من زيادة كفاءتها وإرساء قواعد الشفافية والمساءلة في إدارة موارد المجتمع .

ولقد وضع لهذه المرحلة النتائج المرحلية التالية :

- **النتيجة المرحلية رقم 3-1**: تقوم وزارة التنمية المحلية والجهات الحكومية المعنية بوضع خطة طويلة الأجل للامركزية .

- **النتيجة المرحلية رقم 2.3**: الجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية تقوم بحشد جهودها تأييدًا للنظام اللامركزي (على المستوى القومي والمحلي).
- **النتيجة المرحلية رقم 3.3**: تطبيق النظم والهياكل التي تدعم نظام الشفافية والمساءلة وسرعة الاستجابة لطلبات واحتياجات المواطنين على جميع المستويات المحلية.
- **النتيجة المرحلية رقم 4.3**: المعاهد التدريبية والمتخصصة تقدم المنهج التدريبي العلمي القومي الخاص باللامركزية.

هذا وقد عهدت وكالة التنمية المذكورة إلى شركة التخطيط والتنمية التعاونية الدولية (بادكسو) بتنفيذ بنود وأحكام هذه الاتفاقية وفقا للعقد المبرم في هذا الشأن في شهر أبريل سنة 2006 ولمدة خمس سنوات.

ثانيًا: نطاق عمل مشروع مبادرة اللامركزية المصرية:

في خلال السنوات السابقة قامت العديد من الجهات الأجنبية المانحة وقتها، الأمريكية وغيرها، بتمويل عدد من المشروعات بهدف دعم التوجه نحو اللامركزية في جمهورية مصر العربية – ورغم أن العديد من هذه المشروعات قد حقق عددًا من النجاحات والتطوير في البنية التحتية والمرافق، إلا أن عدم وجود سياسة متكاملة لهذا الإصلاح وبرؤية شاملة كان يعني عدم استمرارية هذه النجاحات.

وكما أوضحنا سابقًا، أنه خلال الحملة الانتخابية للرئيس محمد حسني مبارك، أصبح مناخ إصلاح الإدارة المحلية أكثر إيجابية، خاصة بعد أن تضمنت هذه الحملة دعم وتعزيز الإدارة المحلية كأحد البنود الأساسية – في أجندة الإصلاح السياسي، وذلك عن طريق منح سلطات كبيرة للمجالس المحلية المنتخبة إلى جانب التوسع في لامركزية سلطة صنع القرار على المستوى المحلي، لتمكين السلطات المحلية من تقديم الخدمات بكفاءة وفاعلية وفي الأوقات المناسبة.

ولقد ازدادت فرص تحقيق قدر أكبر من اللامركزية بعد هيكلة وزارة التنمية المحلية في 28 أغسطس سنة 2006، حيث تتولى هذه الوزارة مسئوليات جسيمة في التخطيط على المستوى الإقليمي والمحلي – ويرأسها وزير مشهود له بتحقيق إنجازات كبري في مجال الإدارة المحلية خاصة عندما كان محافظا للإسكندرية.

ويقف مشروع مبادرة اللامركزية المصرية موقفًا متوازنًا لإدارة دفة الحوار حول شكل اللامركزية التي يمكن أن تتبناها الحكومة المصرية في نهاية المطاف ويعمل على المستوى المحلي لمساعدة أجهزة الإدارة المحلية في الحصول على ومراقبة الموارد المالية اللازمة للوفاء باحتياجات المجتمع الملحة وذات الأولوية. وينتهج المشروع وسائل وإجراءات التخطيط بالمشاركة، وذلك لتمكين المجتمع المحلي من تحديد الاحتياجات ذات الأولوية، ثم إعداد وطرح مشروعات تحقق هذه الاحتياجات. وسوف يتم

تحقيق ذلك من خلال الدعم الفني والتدريب والمنح التي سيتم تقديمها للمنظمات غير الحكومية وجمعيات تنمية المجتمع ومنح التمويل التكميلي التي سيتم تقديمها للمجتمعات المحلية .

وعلى المستوى القومي، يقوم مشروع مبادرة اللامركزية المصرية بدعم وتعزيز أطر العمل الإدارية والمالية والقانونية ، وذلك لتمكين أجهزة الإدارة المحلية من إدارة الموارد المالية بكفاءة وشفافية ، وذلك من خلال إجراء عدد من الدراسات حول السياسات، بناءً على طلب الحكومة المصرية ، لتحديد قضايا اللامركزية والاتجاهات المقترحة لحل هذه القضايا . كما سيرعى المشروع عقد العديد من المنتديات القومية ، بما في ذلك مقترح إنشاء تحالف اللامركزية بغرض حشد الجهود المؤيدة لإجراء التغييرات التشريعية اللازمة لتوضيح دور ومسئوليات أجهزة الإدارة المحلية . ومن خلال الدعم الفني والمنح التي يتم تقديمها لمعاهد البحث والمنظمات غير الحكومية والجامعات، يقوم المشروع بتقديم الدعم للحكومة المصرية في إعداد خطة طويلة الأجل للامركزية تحدد الخطوات الإستراتيجية الواجب اتخاذها لتحديد دور المستويات المختلفة من الإدارة المحلية ودور المواطنين خلال فترة زمنية تمتد لمدة خمس أو عشر سنوات . وسوف يدعم البرنامج التدريبي لمشروع مبادرة اللامركزية المصرية جميع أنشطة المشروع من خلال وضع منهج تدريبي قومي للامركزية ودعم المعاهد التدريبية القادرة على تقديم هذا المنهج بصورة مستمرة .

يعمل مشروع مبادرة اللامركزية المصرية على مستوى المحافظات ، وعلى المستويات الأدنى من ذلك لدعم القدرات الإدارية للعاملين بالإدارات المحلية ، حتى يصبحوا قادرين على تولي مسئوليات أكبر ، وذلك عن طريق نقل المزيد من السلطات لهم من الحكومة المصرية .

ثالثا: الهيكل التنظيمي للمشروع:

تم تقسيم فرق العمل بالمشروع إلى ثلاث مجموعات رئيسية هي :

- فرق السياسات وتهدف إلى إعداد سياسات اللامركزية القومية والتي تتضمن خطة اللامركزية طويلة الأجل .
- فرق بناء القدرات الإدارية وتهدف إلى دعم القدرات الإدارية وإدارة المعلومات والتدريب وتطوير قدرات المعاهد التدريبية . وسوف يركز أخصائيو الإدارة المحلية على عمليات "إعادة الهندسة" التي تستخدمها الوحدات المحلية لتنفيذ أعمالها ، وخاصة فيما يتعلق بتحديد السلطات التي يكفلها القانون ولكنها غير مستغلة .
- فرق المحافظات، وتهدف إلى دعم قدرات وحدات الإدارة المحلية لتمكينها من الاستجابة للسلطات الحالية التي تكفلها التشريعات القائمة ، وتولي مسئوليات جديدة في المستقبل بموجب تشريعات جديدة .

وهناك دعم متبادل بين هذه المجموعات، ذلك أن فرق المحافظات قد تم تصميمها بحيث تقوم باختيار مبادرات السياسات التي تقترحها باقي الفرق، كما تم تصميم فريق بناء القدرات الإدارية لتنفيذ التغييرات المؤسسية اللازمة لاستمرارية تحقيق أهداف المشروع الثلاثة.

وقد تم دعم هذه الفرق عن طريق منح يتم تقديمها للمجموعات المختلفة لإعداد دراسات حول سياسات اللامركزية، وزيادة التوعية العامة، وإعداد دراسات حول الإدارة ودعم قدرات المعاهد التدريبية، وكذلك توسيع عملية اتخاذ القرارات الخاصة بالمشاركة في المحافظات الاسترشادية بصفة مبدئية، ويتم تطبيقها على كافة أنحاء البلاد فيما بعد.

رابعًا: الإنجازات:

الهدف الأول: إتاحة موارد مالية وطنية متنامية للمحليات لتمكينها من الاستجابة لتطلعات المواطنين حسب أولوياتهم المحلية.

أ. المنطق والمدخل المنهجي للأنشطة:

من العناصر الأساسية للامركزية إتاحة موارد مالية متنامية للسلطات المحلية لتوفير الخدمات للمواطنين والتي تعكس احتياجات وأولويات المجتمع المحلي. وعلى الصعيد الدولي، تختلف الأدوات المستخدمة لزيادة سلطات وصلاحيات الوحدات المحلية في مجال الإنفاق وصنع القرار وتعبئة الموارد المالية المحلية والحصول على الاعتمادات المركزية. إن تحقيق هدف إتاحة موارد مالية متنامية للمحليات يعتمد على الاتجاه الذي تسير فيه سياسات اللامركزية القومية. وطبقا لواقع اللامركزية الحالي في مصر، يتكون الإطار المنهجي الذي ينتهجه المشروع لتحقيق هذا الهدف من شقين هما:

- زيادة حصيلة الإيرادات المحلية الحالية اعتماداً على تطوير الإدارة المالية وعمليات التحصيل.
- تعظيم دور الإدارات المحلية في عملية اتخاذ القرارات الخاصة بالإنفاق والتي لها صلة بالخدمات العامة الرئيسية، مثل التعليم والصحة والمرافق العامة والإسكان.

وفي هذا الإطار، يعمل المشروع على المستوى القومي لتشجيع الحكومة المصرية على تخصيص أوعية جديدة لإيرادات الوحدات المحلية ونقل وظائف حقيقية للمستوى المحلي. ويقوم المشروع بمناقشة قضية إعادة النظر في مهام الإيرادات والإنفاق الحالية مع وزارة التنمية المحلية ووزارة المالية كما ينوي المشروع توسيع دائرة الحوار ليشمل الوزارات القطاعية الأخرى. وسوف يقدم المشروع الدعم لإعداد الإستراتيجية القومية للامركزية في مصر ووضع مشروع قانون الإدارة المحلية الجديد.

أما على المستوى المحلي، فيتعاون المشروع مع المسئولين المحليين لزيادة حصيلة الإيرادات السيادية، وكذلك الإيرادات المحلية التي يتم تعبئتها من خلال الصناديق المحلية وأهمها صندوق الخدمة والتنمية المحلية. كما يسعى المشروع لزيادة القدرات المحلية في تقييم أوعية الإيرادات المحلية،

وتحسين عملية إدارة البيانات المالية، وتحصيل الإيرادات وحمل الأفراد والجهات على سداد المستحقات العادلة. وفي الوقت ذاته، يخطط المشروع لتطوير عمليات الصناديق المحلية بوصفها تمثل العنصر الأساسي للامركزية على المستوى المحلي، وذلك عن طريق تطوير نظم التخطيط والموازنة، ونظم الإدارة المالية والمراجعة، والتي تنظم أنشطة العمل. وتعتبر الميكنة من الأمور الضرورية لتحديث نظام الإدارة المالية على المستوى المحلي.

يتبنى المشروع منهج العمل التالي فيما يخص الميكنة:

- تقييم نظم الإدارات المحلية التي تخدم المواطنين والتي يمكن أن تطور من أدائها إذا ما تمت الميكنة.
- تحديد متطلبات الميكنة.
- استخدام نظم الميكنة المعتمدة من الحكومة المصرية لتوفير المال والوقت.
- التعاقد مع الشركات الموردة لتعديل وتحميل البرامج.
- التعاقد مع الشركات الموردة لتوريد وتركيب الأجهزة.
- مساعدة المجالس المحلية في تحديد العاملين المؤهلين.
- تدريب العاملين في مجال تقنية المعلومات على المهارات الأساسية للحاسب الآلي وأعمال التطبيقات والمهارات الفنية المتقدمة للحاسب الآلي.
- الاستعانة بالشركات الموردة لتقديم التدريب المتخصص.
- وضع المعايير القياسية للأداء ونظم المتابعة والتقييم موضع التنفيذ للتأكد من تحسين مستوى الخدمة.

ب. تحصيل الإيرادات المحلية:

النتيجة المرحلية رقم 1ـ1: مسئولو الإدارة المحلية يقومون بجمع الإيرادات المحلية بفاعلية في المراكز المختارة. . ميكنة العمليات المالية.

قام الفريق المالي بمراجعة التطبيقات المالية المتاحة للحكومة المصرية، وقام باختيار التطبيقات التي تلبي أهداف المشروع، ومنها ميكنة مراكز خدمة المواطنين وتطبيق الحسابات الحكومية. كما تم توقيع اتفاقيات تعاون مع وزارة التنمية الإدارية ومحافظات المرحلة الأولى لتشغيل التطبيقات في المواقع التي يعمل بها المشروع.

سوف يقوم المشروع بإنشاء شبكة معلومات وتوفير أجهزة الحاسبات وملحقاتها وتدريب العاملين على إدارة هذه المشروعات الآلية. سوف تقوم وزارة التنمية الإدارية بتقديم التطبيقات ونظم التشغيل، بينما سيقوم المشروع بتمويل عملية تحديث هذه التطبيقات والإضافات الضرورية الأخرى.

وفي نفس الوقت تقوم المحافظات بإنشاء وتجهيز مقار مراكز خدمة المواطنين، كما أنها ستوفر أجهزة التكييف والأثاث والعاملين فور الانتهاء من إنشاء وتجهيز هذه المقار.

قام المشروع بشراء أجهزة الحاسبات والطابعات وأجهزة تثبيت التيار الكهربائي وتوزيعها على محافظات المرحلة الأولى. وسوف يتم استخدام هذه الأجهزة لميكنة الحسابات المالية على مستوى المحافظة (محافظات المرحلة الأولى) وتجهيزها للاستخدام في مراكز خدمة المواطنين فور إنشائها.

كما قام المشروع أيضا بتقديم التدريب على مهارات الحاسب الآلي الأساسية لعدد 279 موظفًا ومدير إدارة في محافظات المرحلة الأولى الثلاث، حيث إن هؤلاء العاملين جاهزون الآن لإدارة نظام الحسابات الحكومية المميكن ومراكز خدمة المواطنين المقرر تشغيلها في شهر يوليو2008، غير أنه تأخر لشهر نوفمبر2008، نظرًا لعدم الانتهاء من إنشاء مقار مراكز خدمة المواطنين في أي من المراكز، وسوف تقوم شركة البرمجيات والمشروع بتقديم تدريب عملي إضافي على تطبيقات محددة.

التقارير المالية للمحافظات والمراكز التي يغطيها المشروع:

يقوم المشروع بإعداد وتحديث تقارير مالية عن المحافظات والمراكز التجريبية للمرحلة الأولى من المشروع، تتضمن تحليلاً للإيرادات والنفقات بناء على الحسابات الختامية للعاملين المالية 2003 – 2004 و2005 – 2006، والحسابات والصناديق الخاصة على مستوى المحافظة والمركز والمدينة والقرية. أوضح هذا التحليل العلاقات المالية بين المستويات المركزية والمحلية، وحدد تطور الموارد المالية المحلية ودور الصناديق والحسابات الخاصة، كما مكن فريق العمل من إعداد مجموعة من المقترحات المبدئية لزيادة الموارد المحلية. وكما ذكرنا آنفا، حددت التقارير الدور الهام الذي يلعبه صندوق الخدمة والتنمية المحلية و "المشروعات المحلية" في تعبئة الموارد المحلية، حيث وصلت نسبة تغطية النفقات من مصادر إيرادات التمويل الذاتي في محافظة البحيرة 62٪، بينما وصلت النسبة إلى 33٪ و23٪ في محافظتي أسيوط وقنا بالتتابع. ونتيجة لذلك ركز المشروع أولوياته على تحسين إدارة صندوق الخدمة والتنمية المحلية والمشروعات المحلية نظرًا لإسهاماتها الكبيرة في زيادة الموارد المحلية. كما أبرزت التقارير الدور الذي تلعبه التحويلات المركزية في تمويل النفقات المحلية. وفي خلال السنة المالية 2005ـ2006 كانت نسبة تغطية الإيرادات المحلية من جميع المصادر متواضعة، حيث كانت أكبر نسبة في محافظة البحيرة، وبلغت 18٪، بينما سجلت المحافظتان الأخيرتان 8٪ فقط.

جـ تخصيص الإيرادات المحلية:

النتيجة المرحلية رقم 1ـ2: تقوم المجالس الشعبية المحلية والجهات المعنية المحلية الرئيسية الأخرى باتخاذ قرارات مستقلة وسليمة فيما يتعلق بتنمية وتخصيص الإيرادات المحلية:

تقوم مشروعات صندوق الخدمات والتنمية المحلية بتقديم الخدمات للمواطنين وتوفير مصدر محلي للإيرادات المحلية من خلال مجموعة من الأنشطة المتنوعة مثل المحاجر وإنشاء ورصف الطرق والمواقف والنقل المحلي والأسواق ومشروعات الأمن الغذائي. وبناء على ذلك، فإن تطوير إدارة هذه المشروعات يمكن أن يؤدي إلى زيادة كبيرة في الإيرادات المحلية. ولهذا قام مشروع مبادرة اللامركزية المصرية بإعداد بيانات تفصيلية عن المشروعات والأصول المحلية التي يتم تمويلها عن طريق صندوق الخدمة والتنمية المحلية إلى جانب المشروعات التي تحقق إيرادات لصالح صندوق الخدمة والتنمية بالمحافظة. حيث قامت مجموعات العمل بدراسة وزيارة مجموعة من المشروعات والأصول المختلفة، والتي تضمنت مشروع المحاجر بالمنيا ومشروع توزيع الخبز بمحافظة البحيرة وهذه المشروعات تمثل نموذجًا للإدارة الاقتصادية السليمة.

د. نظم الإدارة المالية المتطورة:

النتيجة المرحلية رقم 1ـ3: نظم الإدارة المالية ذات مبدأ الشفافية مطبقة لتحسين إدارة الموارد المحلية على مستوى المراكز.

يقوم المشروع بتطوير نظم الإدارة المالية للوحدات المحلية على كافة المستويات المختلفة للتوافق مع القوانين والقواعد التي وضعتها وزارة المالية وذلك عن طريق:

- تحديد الفجوات وتقديم التوصيات والتدريب والدعم الفني.
- تطوير نظم الإدارة المالية للحسابات والصناديق الخاصة، والتي تمثل الإيرادات الذاتية للمحافظة، حتى تصبح هذه النظم أكثر شفافية وترسي قواعد المساءلة.

وحدات المحاسبة على مستوى المحافظة والمراكز:

كانت عملية ميكنة الوحدات المحاسبية مخططة في الأصل على مستوى المركز. غير أن عمليات البحث والدراسة التي قام بها المشروع لنظم المحاسبات الحكومية التي ترعاها وزارة التنمية الإدارية – بالتعاون مع وزارة المالية – أكدت الحاجة إلى دعم عملية الميكنة على مستوى المحافظة والمركز ومساعدة المحافظات على ربط الوحدات المحاسبية الرئيسية في المحافظات بالوحدات المحاسبية بالمراكز عن طريق خطوط الاتصال.

وطبقا للاتفاق الذي تم مع وزارة التنمية الإدارية والمحافظات، سوف تقوم وزارة التنمية الإدارية بتوفير البرامج ونظم التشغيل بينما يكون المشروع مسئولاً عن توفير الحاسبات والتدريب وإدارة المشروع والدعم الفني. وقد قام المشروع بتحليل متطلبات النظام، وتوقيع اتفاقية مع إحدى شركات البرمجيات لتوفير البرنامج والتحسينات المطلوبة، وتم شراء أجهزة الحاسب الآلي وبدء التدريب.

التدريب المالي:

أشترك 223 عضو من أعضاء لجنة التخطيط والموازنة بالمجلس الشعبي والمحلي والمسئولين التنفيذيين على مستوى المحافظات والمراكز في برنامج تدريبي لبناء القدرات في مجال الموارد المالية المحلية الذاتية وتخصيصها للاستخدامات المختلفة طبقا للقانون رقم 43/ 1979، حيث غطى هذا البرنامج التدريبي الموارد المحلية متضمنا كيفية زيادة الموارد الحالية، وما هى الموارد الجديدة المتاحة ومعايير تخصيصها، ودور المجالس الشعبية في إعداد مقترحات التخطيط والموازنة.

تضمن التدريب عرضًا لأهداف مشروع مبادرة اللامركزية المصرية إلى جانب البنود سالفة الذكر، حيث أصبح المتدربون الآن مستعدين للمشاركة في الدراسة القادمة حول الرسوم المفروضة على المستوى المحلي.

التخطيط والموازنة للسنة المالية 2008ـ2009:

من أجل تحديد الموارد المتاحة لتمويل الخطط التنموية المتكاملة للمراكز، دعم المشروع جهود المراكز في تقدير الإيرادات، طبقا لموارد التمويل المتاحة في المركز والقرية، كأحد الخطوات الهامة في إعداد مشروعات الخطط الاستثمارية للسنة المالية 2008ـ2009 في محافظات المرحلة الأولى. في البداية تم تشكيل مجموعات العمل المالية على مستوى المركز، والتي تضم التنفيذيين الماليين، وممثلين من المجالس الشعبية بالمراكز، لإعداد هذه التقديرات. ثم تم تزويد هذه المجموعات بأدوات عملية لتقدير الموارد على مستوى المركز والقرية وكيفية تخصيص هذه الموارد على مستوى القرية.

تم تجهيز هذه التقديرات لمحافظتي أسيوط والبحيرة وجاري العمل في محافظة قنا. الخطوة الأخيرة هى أن تتطابق هذه الموارد مع الاحتياجات وهو الأمر الذي سيتم تنفيذه استرشاداً بفرق المالية والتخطيط بالمشاركة التابعة للمشروع.

إقامة حوار بين وزارة المالية وبين المجالس الشعبية والتنفيذية:

تم عقد ورشة عمل تحت عنوان "اللامركزية والإدارة الحديثة للخزانة" في 16 أبريل 2007، حضرها محافظا البحيرة والمنوفية، ورؤساء المجالس الشعبية في أسيوط والمنوفية والإسكندرية والقاهرة، ومستشارون لوزير المالية، حيث كان موضوع الورشة هو "تفهم كيفية تنفيذ نظام حساب الخزانة الموحد".

الهدف الثاني: تطبيق منهج يعتمد على المشاركة المجتمعية في التخطيط وتخصيص الموارد المتاحة ومراقبة استخدامها والإشراف على التنفيذ:

يعتبر التخطيط التنموي المتكامل أحد الأدوات الأساسية التي تساعد أجهزة الإدارة المحلية في القيام بدورها التنموي الجديد. وعلى عكس الدور الذي كان التخطيط يلعبه في الماضي، نجد أن

التخطيط التنموي المتكامل هو أحد وسائل إدارة المراكز أو المحليات بوصفه جزءاً من النظام المتكامل للتخطيط والتنفيذ. ومن واقع تصميم الخطط التنموية المتكاملة للمراكز نجدها تهدف إلى الوصول إلى قرارات حول بعض القضايا، مثل الموازنات السنوية وإدارة الأراضي وتعزيز التنمية الاقتصادية المحلية، والتحول المؤسسي على نحو استراتيجي، إلى نظام يعتمد على المشاركة.

أ. المبادئ الأساسية لعملية الخطط التنموية المتكاملة للمراكز:

- **تعزيز المؤسسات والهياكل الحالية:** تعتمد الخطط التنموية المتكاملة للمراكز على المؤسسات والهياكل الحالية (مثل لجان الموازنة والخطط التابعة للمجالس الشعبية المحلية)، بدلاً من إنشاء هياكل موازية قد لا تتمتع بالاستمرارية المطلوبة.
- **إشراك الفئات المحرومة والمهمشة:** تتضمن الخطط التنموية المتكاملة للمراكز مشاركة فعالة جانب الفئات المحرومة، مثل المرأة والشباب، والعاملين بنظام اليومية، وصغار المزارعين، والمتقاعدين، والمعاقين.
- **تمثيل كل الأطراف المشاركة:** تسمح الخطط التنموية المتكاملة للمراكز لكافة الأطراف المعنية من المقيمين أو من يديرون أعمالاً في المناطق المحلية بالمساهمة في إعداد وتنفيذ الخطة التنموية المتكاملة.
- **إرساء قواعد الشفافية:** ينبغي مناقشة كل القواعد واللوائح التي تحكم الخطط التنموية المتكاملة للمراكز بشكل علني حتى يمكن لكافة الأطراف المشاركة والتعديل والموافقة على الخطة منذ لحظة البدء فيها. وسيتم نشر هذه القواعد واللوائح في محاضر لجنة الموازنة والخطة التابعة للمجالس المحلية الشعبية وتوزيعها في المقار التابعة لها.

ب. تمويل الخطط التنموية المتكاملة للمراكز:

بدأت عملية تمويل الخطط التنموية المتكاملة للمراكز في السنة الأولى، حيث نظم المشروع أنشطة تدريبية حول تعبئة الموارد وتقدير الموارد المتاحة (انظر الهدف الأول)، أما في العام الثاني للخطة وبالتعاون مع فريق المالية العامة، ستعمل مجموعات المالية العامة على مستوى القرى والمدن والمراكز (مكونة من أعضاء المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية) مع مجموعات عمل الخطط التنموية المتكاملة للمراكز على مستوى القرى والمدن والمراكز على المقارنة بين الموارد المالية المتاحة على هذه المستويات في موازنة الدولة لعام 2008-2009، في ضوء احتياجات وأولويات التنمية التي حددتها مجموعات عمل الخطط التنموية المتكاملة للمراكز. وفي أثناء هذه المشاورات والمفاوضات، ستتعامل هذه المجموعات مع منتديات الشباب والمرأة والجمعيات الأهلية للحصول على تعليقاتها وردودها الخاصة بالتغيرات التي يمكن إدخالها على الخطط الأصلية. وستكون هذه المنتديات مساراً فعالاً وقنوات للحصول على التعليقات التي سيتم تقديمها لعملية التخطيط بالمشاركة المستمرة.

ج. إعداد الإطار المؤسسي لعمليات التخطيط بالمشاركة:

سيقوم فريق الإدارة المحلية التابع للمشروع – بالتعاون مع فريق التخطيط بالمشاركة – باستعراض الهيكل التنظيمي للمحافظة في محاولة للوصول إلى أفضل مكان لدمج آليات التخطيط بالمشاركة داخل المجالس الشعبية والتنفيذية المحلية. ومتى تم تحديد هذه الهياكل المناسبة داخل المحافظة سيقوم فريق الإدارة المحلية بإعداد التوصيف الوظيفي والمخططات التنظيمية والإجراءات اللازمة لإعداد الإطار المؤسسي لعمليات التخطيط بالمشاركة.

النتيجة المرحلية رقم 2ـ1 وضع وتنفيذ آليات التخطيط بالمشاركة على مستوى المركز والقرية.

تتضمن الترتيبات التي قامت بها الجهات المعنية الرئيسية خلال العام الأول ما يلي:

- اشترك أكثر من 1500 عضو من أعضاء المجالس الشعبية إلى جانب ممثلي المجالس الشعبية بالمحافظات والمراكز الست التجريبية في دورات تدريبية لمناقشة السلطات المخولة لأعضاء المجالس الشعبية طبقا لقانون الإدارة المحلية رقم 43/ 1979، والعلاقات بين المجالس الشعبية والتنفيذية.
- قام فريق التخطيط بالمشاركة بإجراء تقييم مؤسسي للجان التخطيط والموازنة على مستوى القرية والمدينة في مراكز مختارة.
- تم تقييم أداء اللجان وتحديد متطلبات التدريب.
- وقد غطى التدريب الذي قدمه المشروع 384 من أعضاء لجان التخطيط والموازنة، ورئيس ووكيل المجلس الشعبي، ورئيس وأمين الوحدة المحلية. تتضمن موضوعات التدريب أدوار ومسئوليات وصلاحيات هذه اللجان ومفاهيم التخطيط وإعداد الموازنة والميزانية والحسابات الختامية. ومن خلال هذا التقييم، اكتشف فريق العمل بالمشروع أن بعض المجالس الشعبية ليس بها هذه اللجان، على الرغم من أن هذه اللجان يجب أن تلعب دوراً محوريًا في إعداد خطط التنمية على مستوى القرية. تم إعادة هيكلة هذه اللجان في العديد من القرى بناء على المعايير الجغرافية والقدرات والمعرفة بالموازنات. وقد مكنت هذه الخطوة لجان التخطيط والموازنة من أن تلعب دوراً قياديًا في تعبئة الجهات المعنية للاشتراك في عملية التخطيط التنموي المتكامل، وقيادة عملية صياغة الخطط التنموية المتكاملة للمركز. وقد قام المشروع بتحديد منظمات المجتمع المدني والجمعيات الأهلية المناسبة التي يمكن أن تتحدث نيابة عن قطاعات محددة غير ممثلة تمثيلاً حقيقيًا في المجتمع، مثل المرأة، والشباب، والجماعات المهمشة. قام الفريق بمتابعة أداء هذه الجمعيات وتحديد أنشطتها وقدرتها على الاتصال مع المجموعات التي تمثلها أو تخدمها ومع الجمهور.

	منتديات المرأة	منتديات الشباب	منتديات الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني
أسيوط	39	39	35
قنا	57	57	57
البحيرة	42	42	42
الإجمالي	138	138	134

وبعد تشكيل المنتديات، قام المشروع بتدريب الأعضاء على إعداد الهيكل التنظيمي وقواعد ونظم العمل واللوائح الداخلية، وانتخاب ممثلين لمجموعة التخطيط بالمشاركة، وتقدير احتياجات المجتمع المدني.

سمح هذا العمل التحضيري للمشروع بتقديم المساعدة والدعم في إعادة هيكلة مجموعات التخطيط بالمشاركة والتي تكونت من:

- أعضاء لجنة التخطيط والموازنة بالمجلس الشعبي.
- رئيس ووكيل المجلس المحلي.
- ثلاثة أعضاء نشطين من مجلس شعبي المركز لتمثيل القرية.
- أمين سر الوحدة المحلية.
- الشخص المسئول عن التنمية في الوحدة المحلية.
- الشخص المسئول عن مركز المعلومات في القرية.
- رئيس وحدة الشئون الاجتماعية.
- 2-3 عضو يمثلون منظمات المجتمع المدني.
- 2-3 عضو يمثلون منظمات المرأة.
- 2-3 عضو يمثلون منظمات الشباب.
- 3-4 من القيادات الطبيعية من المؤسسات التجارية أو الثقافية بناء على التمثيل الجغرافي والذين قد يكون لديهم أو لا يكون لديهم تواجد محلي.

الهدف الثالث: توافر جهاز إداري فعال وإطار قانوني لتمكين المحليات من زيادة كفاءتها وإرساء قواعد الشفافية والمساءلة في إدارة موارد المجتمع.

أ. وضع خطة اللامركزية بعيدة المدى:

النتيجة المرحلية رقم 3ـ1: تقوم وزارة التنمية المحلية والجهات الحكومية المعنية الأخرى بوضع خطة اللامركزية طويلة الأجل.

يعمل المشروع بتنسيق تام مع الجهات الحكومية المعنية – وزارة التنمية المحلية ووزارة المالية ووزارة الدولة للتنمية الإدارية – لتسريع عملية صياغة مسودة خطة لا مركزية بعيدة المدى في مصر. ويتضمن ذلك على كثير من الأنشطة الفنية والبحثية والاستشارية الشاملة. وسوف يقدم المشروع بعض المنح المخصصة للبحث الأساسي في الجوانب المالية والقانونية والإدارية المتعلقة باللامركزية، وسيستمر في توفير مستشارين يقدمون الدروس المستفادة من التجارب الدولية حول اللامركزية. وسيعمل هؤلاء المستشارون على دعم عملية صياغة مسودة الخطة من خلال تقديم المذكرات والدراسات المقارنة والأسئلة والإجابات حول مختلف جوانب اللامركزية.

خلال السنة الأولى من المشروع، قام المشروع بدعم وزارة التنمية المحلية فيما يلي:

- تقديم الخبرة الدولية في إعداد تصور أولي لإستراتيجية اللامركزية حيث يعتبر هذا التصور مستوى المركز/ المدينة المستوى الذي يمكن نقل وظائف الوزارة والخدمة المركزية إليه، بالنسبة للقطاعات الرئيسية، مثل التعليم والصحة والإسكان. وبعد إعداد الإستراتيجية بشكل كامل سوف يقوم المشروع بدعم الوزارة لوضع خطة تنفيذية للامركزية طويلة الأجل تحدد الخطوات التشريعية الرئيسية وخطوات بناء القدرات اللازمة لتحقيق هذه الإستراتيجية.
- توفير مجموعة خبراء سياسات لصياغة السياسات الرئيسية للوزارة لأخذها في الاعتبار عند إعداد إستراتيجية اللامركزية وتعديلات قانون الإدارة المحلية. قامت مجموعة الخبراء بتقديم مسودة تقرير يتضمن التوصيات للوزارة.
- تقديم "توصيات أساسية" لتعديل قانون الإدارة المحلية عن طريق تكوين مجموعات بؤر حوارية تحت رعاية مشروع مبادرة اللامركزية المصرية، ومشروع رياكت، وبرنامج الشراكة للديمقراطية والحكم الرشيد، التابعين للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وذلك لدعم دراسة مركز الدراسات والإدارة العامة. قامت المجموعات بجمع آراء ميدانية من أسيوط والبحيرة والمنيا وبني سويف عن العلاقة بين المجالس الشعبية والتنفيذية، وبين الوحدات المحلية والمواطنين، وتعبئة الموارد المحلية. وسوف يتم تقديم تقرير النتائج لوزارة التنمية المحلية لدراستها وأخذها في الاعتبار عند تعديل القانون.
- تقديم الدعم الفني للوزارة في إعداد الإستراتيجية وتعديل قانون الإدارة المحلية.
- تنظيم مؤتمرات وندوات بالتنسيق مع الوزارة وإطلاق شبكة اللامركزية المصرية والتي تتكون من منتديات البرلمانيين والمجالس الشعبية ومنابر الفكر والجامعات والجمعيات الأهلية، حيث ساعد هذا في رفع مستوى التوعية العامة بمعنى وأثر اللامركزية بين المسئولين المحليين وكبار مسئولي وزارة التنمية المحلية والمسئولين بالمحافظات والمراكز وأساتذة الجامعات والمفكرين.

كما قام المشروع بعقد العديد من الندوات وورش العمل الرئيسية خلال السنة الأولى من المشروع بهدف بناء إجماع عام حول إستراتيجية اللامركزية تضمنت:

- ندوة "أي أشكال اللامركزية تناسب مصر: الفرص والتحديات"، عقدت في 28 فبراير 2007 لكبار صانعي السياسات والبرلمانيين.
- مؤتمر "إطلاق شبكة اللامركزية المصرية"، عُقد في 28 يونيه 2007 لعدد 350 مشارك، من الجامعات، وأعضاء البرلمان، والجهات المانحة، والجمعيات الأهلية المهتمة باللامركزية.
- ورشة عمل للمؤسسات البحثية المشتركة في بحوث اللامركزية، عُقدت في 18 يوليو 2007، وضمت أعضاء من المؤسسات البحثية ومنابر الفكر الرئيسية.
- "قضايا اللامركزية في مصر"، أُعدت لمؤتمر الحزب الوطني في 2 أكتوبر 2007، وقدمها كبير مستشاري وزير المالية بالنيابة عن المشروع.
- مؤتمر "آليات تنفيذ اللامركزية المالية: بعض الملاحظات الخاصة بمصر"، عُقد تحت رعاية مركز الدراسات والإدارة العامة بجامعة القاهرة، في 3 أكتوبر 2007 ضم 65 أكاديميًا ومسئولاً حكوميًا.

أما على المستوى المحلي، يدعم المشروع التواصل بين المجالس الشعبية والتنفيذية ومساعدتهم على إعداد نظم مناسبة لإعداد التقارير حيث قام المشروع بدعم أشكال الاتصال بين المجالس الشعبية والمجتمع المدني وعمل مع المجالس المحلية على مستوى المحافظة والمركز لتفعيل لجان الثقافة والإعلام. كما قدم المشروع الدعم لهذه اللجان لإضافة ممثلين من مكتب قصر الثقافة بالمحافظة ووزارة الإعلام ومديريات وزارة التعليم ومكتب الاستعلامات. وعلى الرغم من أن الممثلين الجدد معينون بالفعل، إلا أن مشاركتهم مع لجان الثقافة والإعلام بالمجالس الشعبية، قد أدي إلى إنشاء قنوات اتصال بين أجهزة الحكومة على مستوى المحافظة والمركز.

ب. تفويض السلطات في بيئة أكثر لامركزية:

النتيجة المرحلية رقم 3.3: تطبيق النظم والهياكل والعمليات التي تدعم الشفافية والمساءلة وسرعة الاستجابة لطلبات المواطنين على جميع المستويات الإدارية:

تدريب المجالس الشعبية على استخدام الصلاحيات الحالية: نظم المشروع برنامجًا تدريبيًا تحت عنوان "تدريب تمهيدي للمجالس الشعبية والتنفيذية: نحو لا مركزية أكثر نشاطا"، استخدام فيه وسائل تعليم الكبار، مثل مجموعات البؤر الحوارية، وجلسات الاستماع الجماهيرية، لزيادة درجة المشاركة والتأكد من أن المتدربين لديهم معرفة قوية بأدوار ومسئوليات المجالس الشعبية. وقد فرقت المادة التدريبية بين الموارد التي يتم الاحتفاظ بها محليًا، وتلك التي يتم تحويلها من مستويات أعلى من الحكومة. وقد ركزت المادة التدريبية على كيفية تفعيل السلطات الرئيسية التي ينص عليها قانون الإدارة المحلية، والتي لم تكن مفعلة في بداية التدريب. وقد قامت مكاتب المشروع بالمحافظات بمتابعة التقدم في ممارسة السلطات عن طريق متابعة محاضر جلسات المجالس الشعبية في الفترة من يناير حتى سبتمبر 2007، وفي نهاية السنة المالية 2007، وجد أن المواد التالية قد فعلت:

- ندوة "أي أشكال اللامركزية تناسب مصر: الفرص والتحديات"، عُقدت في 28 فبراير 2007 لكبار صانعي السياسات والبرلمانيين.
- تم استخدام سلطات إعداد خطط وموازنات المركز والمدينة والقرية طبقا للمواد 41 و49 و68 في عملية التخطيط التنموي المتكامل.
- تم متابعة نفقات القرية التي يتم تمويلها من صناديق الخدمات والتنمية.
- استخدم أعضاء المجالس الشعبية حق استجواب وطلبات الإحاطة للمجالس التنفيذية طبقًا للمادة 106.
- تم تفعيل لجان المجالس الشعبية غير المفعلة طبقًا للمادة 107.
- استخدمت المجالس الشعبية آليات التخطيط التي كفلتها المادة 108، لإشراك المواطنين في عملية اتخاذ القرارات في المجلس الشعبي.

التوصية بعدد من القواعد والإجراءات لتحسين الشفافية والمساءلة وسرعة الاستجابة: سيقوم المشروع بتقييم القواعد والإجراءات الحالية التي تحكم إصدار التقارير والدورات المستندية والضوابط الداخلية، بالإضافة إلى تزويد المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية المحلية، بتوصيات حول تحسين نظم تقديم التقارير والدورات المستندية النموذجية، والضوابط الداخلية السليمة.

ج. منهجية وإستراتيجية التدريب لدعم اللامركزية:

النتيجة المرحلية رقم 4.3: المعاهد التدريبية تقدم المنهج التدريبي القومي الخاص باللامركزية بكفاءة وبصفة مستمرة.

نظم المشروع في العام الأول تدريبات تمهيدية وبرامج تدريبية بهدف بناء المهارات اللازمة لتفعيل السلطات الحالية للوحدات الإدارية. ويقوم المشروع بإعداد تقارير للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية عن بيانات محددة للتدريب، وليس من قبيل الاستغراب أن نتائج الدورات التدريبية المختلفة الخاصة بالمهارات الأساسية هى رفع كفاءة وتنمية مهارات العمل.

غير أن نتائج التدريبات التي تم عقدها لبناء وتنمية المهارات اللازمة لتنفيذ السلطات الحالية كانت أكثر تعقيداً بعض الشيء. وقد تم وضع أساس تفهم اللامركزية من جانب الجهات الرئيسية المعنية في الجهاز التنفيذي للدولة، والمشاركين من أعضاء المجالس الشعبية، والقيادات المحلية، وممثلين من ثلاث منتديات هي: المرأة، والشباب، والجماعات المهمشة، حيث تكون لدى هذه المجموعات مفهوم مشترك عن تصورات المشروع وعملية اللامركزية، وهذه المجموعات جاهزة الآن للعمل معًا، بأسلوب المشاركة المنظمة لإعداد الخطط التنموية المتكاملة للمركز. كما أن هذه المجموعات أصبحت قادرة على تحديد الاحتياجات المحلية، وتحديد أولوياتها طبقًا لإجراءات التخطيط.

التعقيب والمناقشات

رئيس الجلسة د. خليل درويش (رئيس قسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية)

عنوان هذه الجلسة هو موضوع التغيير، لكنه التغيير من أجل التنمية المحلية، وهما موضوعان مهمان.

التغيير والتنمية المحلية لهما أهمية ملحة، سواء في دراستنا أو في أبحاثنا أو في مواجهة مقتضيات الواقع، وأنا أعتقد أن العالم كله، بما فيه مصر، يعيش منذ بداية التسعينيات في مرحلة تغيير. يقال إن حجم التغيير الذي حدث في العالم سواء على مستوى الفكر أو الممارسة حتي الآن يكاد يكون أكبر بكثير من حجم التغييرات التي طرأت على العالم خلال عشرينيات القرن الماضي.

في عشرينيات القرن الماضي، حدثت الأزمة الاقتصادية الكبرى، والتي تلتها الحرب العالمية الثانية، وظهور أفكار جديدة . . خلال هذه الفترة حدث سقوط لنظم قائمة وكان هناك تحول كبير أيضًا. نستطيع أن نسمي المرحلة الحالية مرحلة التحولات الكبرى، وليس ببعيد أن نعقد ندوة وندوات وجلسات لمناقشة موضوع التغيير والتحول أو التغيير بهدف التنمية المحلية، والتي أعتقد أنها مشكلة المشاكل العامة الموجودة في حالات الدول النامية.

أحيانًا يكون عندنا إحساس بأن التغيير أو التحديث أو التطوير هو سمة أو ضرورة بالنسبة لدول العالم النامية، لكن بالعكس الدول المتقدمة لا تختلف كثيرًا، فالدولة المتقدمة تستشعر أهمية التغيير وتسعى إليه لأن عندها أدوات ووسائل تساعدها على اكتشاف المشكلات، وبالتالي فهي تتجه ذاتيا نحو التغيير، هنا التغيير لابد أن يكون متعمداً ولابد أن يكون مخططًا وموجهًا له.

والواضح من المناقشات أن القدرات موجودة، وأن المحليات لديها استعداد، ولكن من الذي يغير، وما هى الأدوات المطلوبة في المرحلة الحالية . . أعتقد أن ورقة أ. صلاح طرحت أدوات كثيرة ومشروعات مثل مشروع الميكنة ومشاريع أخري، فأين المشكلة . . هل المشكلة في المركز أم في المحليات نفسها؟

أعتقد أن مشكلة التنمية الموجودة في معظم مجتمعات دول العالم تعود لأسباب، أهمها ما يتصل بالجانب السياسي . . بمعنى أنه إذا تحركت الإرادة السياسية، تتحرك كل الأمور . . أي أن المبادرة السياسية أساسية في كل شيء.

لقد استمتعنا بالعرض ونتمنى النجاح لهذه المبادرة في المحافظات الثلاث. كما نتمنى أن تمتد رأسيًا أو أفقيًا. وقد أشار البحث إلى فكرة الفرق، والتي يقصد بها التخطيط بالمشاركة، وتفعيل بعض المنتديات.

المعقب: د. محمد المانس:

سأعلق على البحثين، وسأبدأ بمبادرة اللامركزية.

عندي ملاحظة واحتراز على منهجية المشروع، والذي ربطني بكلمة قالها الدكتور عطا وهي "إستراتيجية تنمية الإنفاق". وهو يقول إنها يمكن أن تطبق على منهجية المشروع، لأن المشروع يتحدث عن بناء قدرات والتخطيط، وتمكين المحليات من التخطيط واستعمال مواردها، وكلنا نعرف أنه لا توجد موارد محلية، بما في ذلك الموارد المحلية في الإطار القانوني الحالي. وحتى لو تم تطبيقها فالموارد شحيحة جداً ولا تحفز على عملية التخطيط وتعبئة المواطنين حتى يشاركوا في عملية التخطيط.. ولكن يجب على الحكومة، السلطة المركزية، أن تقوم بتحويل مالي بمبلغ مجزي يمكن من نجاح المشروع.. الحقيقة أنا لا أظن أن هناك نتيجة إيجابية في هذه التجربة.

__والسؤال الثاني__، ما الفائدة في بناء قدرات وتطبيق ترتيبات في ظل القانون الحالي؟ هناك ورقة من الحزب الوطني يتحدث فيها عن إعادة صياغة كل من منظومة السلطة والإدارة المحلية في مصر، والتحول من إدارة محلية مرجوة إلى إدارة محلية مربوطة تابعة للمركز. في مصر لا توجد سلطة محلية، ولابد من التحول لسلطة محلية، بحيث تكون علاقة المسألة داخل السلطة من الإدارة المحلية للمجلس المحلي.. الآن لا توجد هذه العلاقات، حيث إننا لم نخلق نظاماً للسلطة المحلية، فكيف نتحدث عن بناء قدرات وتمكين... الخ. وهذا هو احترازي على المشروع.

أيضاً المشروع يهدر وقتاً وطاقات وأموالاً في تدريبات وبناء قدرات على شيء لم يتغير، المشكلة ليست مشكلة تقنية أو إجرائية، وإنما سياسية وهيكلية، فإذا لم نحل المشكلة السياسية والهيكلية فلا فائدة من إضاعة الوقت في إصلاحات هامشية يتم إدخالها على الإجراءات والتقنيات وهذه ملاحظتي على منهجية المشروع.

أما فيما يخص الصندوق الاجتماعي للتنمية، نحن نذكر أن الصندوق الاجتماعي للتنمية، هو من الصناديق التي أسست بتمويل من البنك الدولي منذ سنوات في إطار ما يسمي بالتكيف الهيكلي وتثبيت الاقتصاد، وذلك بغرض التخفيف من آثار الإصلاحات على الفئات الفقيرة.

نحن نلاحظ أن هذه المؤسسة لا تحترم اللامركزية، بل وتعمل ضدها فهي لا تساعد على إنشاء سلطة محلية، حيث أنها تتعامل مع أشخاص ومع مؤسسات دون الرجوع إلى المحليات، كما نجد أن المحليات لم يعد عندها مصداقية، وفي كثير من البلدان التي زرتها وجدت أن الصندوق يتعامل مع أعيان البلد ولا يتعامل مع سلطات.. هنا المفروض على الحكومة في مصر أن تعيد النظر في سياسة الصندوق، وإذا كانت تنوي عمل سلطة محلية فعليها أن توجه الصندوق ليكون بوابة لتمويل لسلطة المحلية.

المعقب الثاني: د. محمد سالمان:

حينما قرأت البحثين حدث عندي نوع من الاستثارة الذهنية فالبحثان فيهما قدر كبير من الثراء الفكري والمعلوماتي والطرح المعرفي، لذلك أقول إن ما أقوم به نوع من المداخلة لا ترتقي إلى التعقيب على هذين الأستاذين.

الملحوظة الاستهلالية التي أبدأ بها هي أن هذا المشروع أمريكي الطرح وأمريكي التمويل، ما يدعونا إلى تبني موقف أيديولوجي مناهض له، لكن على العكس أتصور أننا بعد العرض المتميز من الأستاذ صلاح، سننحاز لهذا المشروع.

الملحوظة الثانية تتعلق بالعلاقة ما بين اللامركزية والديمقراطية، في هذا الإطار أعتقد أن هناك استقرار في الفكر والرأي في الأدب النظري حول علاقة اللامركزية بالديمقراطية. وأذكر أنه كان هناك حديث عن مشاركة محلية على مستوى صنع السياسات المحلية سواء على مستوى التخطيط، أو التخطيط بالمشاركة، أو على مستوى تنفيذ المشروعات المحلية، وأيضًا على مستوى تقييم المشروعات المحلية. وقد تحدث البحث عن أن البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية كان قد ألمح صراحة إلى فكرة اللامركزية.

وأود أن أتحدث في كلمة سريعة عن الخطاب الرسمي المصري حول مسألة اللامركزية . . وأعني بالخطاب الرسمي هنا خطاب الحزب الحاكم ممثلاً في أوراق السياسات التي صدرت عن الحزب وخصوصًا في مؤتمره الأول سبتمبر 2003 ومؤتمره الثاني في سبتمبر 2004. . ففي أوراقه تحدث الحزب صراحة عن تدعيم وتفعيل اللامركزية في إطار الورقة المعنونة "ب" حقوق المواطنة والديمقراطية" . أيضًا حينما نتأمل الخطاب الحكومي ممثلاً في بيان الحكومة وتحديدًا البيان الأول لحكومة الدكتور أحمد نظيف(بيان 2004) ثم البيان الثاني (2005)، نجد أن هناك طرقًا واضحًا وشديدًا على مسألة تفعيل اللامركزية . . وهنا أعود مرة أخري إلى النقطة التي أكد عليها أ. صلاح وهي أنه لا يجب أن ينتهي الأمر بالصياغات، ولكن يجب أن تتبع منهجًا يسمي منهج مضاهاة الوعود الحكومية بالإنجازات الحكومية. وأضم صوتي لصوت أ. صلاح بأنه لازالت هناك فجوة بين ما هو مصرح به من الناحية الرسمية وما هو معمول به من الناحية الفعلية.

أيضًا تطرقت الورقة إلى مسائل كثيرة جدًا من بينها مسألة الندوات والمحاورات التي تتم في إطار المشروع . . وأعتقد أن الندوة التي نعقدها أيضا من الأمور المهمة جدًا، في مسألة تدعيم ثقافة اللامركزية وخلق حالة من الحوار بين النخبة المثقفة حول مفهوم اللامركزية . . لكنني كنت أرغب في التعلم من ورقة الأستاذ صلاح كيف نضع رؤية تقويمية واستشرافية للمشروع، بمعني ما هي جوانب النجاح والإخفاق في هذه التجربة، على الأقل في الفترة التي طبقت فيها، ثم ما هي آليات هذا المشروع في المحافظات الثلاثة الاسترشادية التي تم تطبيقه فيها، وذلك عملاً بمنهج الاستقراء والاستنباط،

والذي يعني استقراء التجارب وتحديد النجاحات والإخفاقات وصولاً إلى استنباط أفضل الآليات والسبل والنتائج التي يمكن من خلالها تحقيق التطوير في المستقبل .

د. خليل درويش:

كما ذكرنا أن موضوع الجلسة هو التغيير وقضية التنمية المحلية . والحقيقة أن الأوراق والتعقيبات طرحت العديد من المفاهيم . وواضح أن كل هذا لا يمكن أن يتم إلا في ظل إطار ديمقراطي . فالديمقراطية هى ثقافة ونظام وواقع وخبرات وممارسات . وهنا أذكر تعبير لاستأذنا الدكتور أحمد رشيد رحمه الله ، فقد كان يقول إن مصر لا تحتاج إلى كثير من الديمقراطية ، وإنما تحتاج لقليل من الديبوقراطية أي تخفيف حدة وكثافة وتعقيد الإجراءات التي تواجه المستثمر ، سواء على المستوى المحلي أو المستوى القومي ، وسواء كانت في جانب مالي أو إداري أو تنظيمي أو في جوانب فنية أخرى . . حل الأزمة في مسألة الديمقراطية يتمثل في تخفيف حدة البيروقراطية . المواطن المحلي الموجود في العاصمة أو الذي يتعامل مع المستويات المركزية يقول إن أسعد الناس هو من يؤدي مصالحه خارج المنافذ الحكومية أي خارج الإطار الحكومية ، لأنه يصطدم بواقع بيروقراطي ، إذن المطلوب هو إحداث نقلة ليست فقط موضوعية وإنما نوعية في مجالات عمل الإدارة المحلية ، وإلا أصبح حديثنًا عن التنمية والتطوير في جزر منعزلة .

المواطن المشارك سوف يكون رقيبًا جيدًا ، فمن يشارك حريص على المتابعة ، ومنذ الستينيات وكثير من الآراء تقول إنه لا تنمية لمصر بدون تنمية الريف المصري . نحن مؤمنون بهذه الأفكار ، ولكن مطلوب أدوات ، مطلوب تخريج أفكار جديدة ، وأعتقد أننا استمعنا لمثل هذه الأفكار خلال هذه الجلسة .

د. فتحي ابراهيم:

ألاحظ أننا نركز على الجانب المالي والتمويلي في المحليات ، وكأن المحليات قامت بكل الأدوار الأخرى ، ففي أمريكا مثلا ، لكي أفتح شباكًا في فيلا في كاليفورنيا قامت الدنيا وتحركت موتوسيكلات المحليات لتسألني لماذا افتح هذا الشباك ؟ ومن الذي أذن؟ وما طوله وما عرضه؟ أما في القاهرة فيتم هدم المباني الأثرية والبناء مكانها ، ولا أحد يسأل ماذا يتم؟ بل إن العمارة تشيد ، دون معرفة نسبة مواد بناء ، وقد تسقط في فترة قصيرة بسبب غش في نسبة مواد البناء .

د. حسن العلواني:

لفت نظري في كلمة الدكتور محمد المانس ملاحظته عن شخصانية التنمية ، وهو كلام صحيح ، فمحافظ الإسكندرية كان موجودًا في الإسكندرية ويعمل في الكورنيش في حين أن أكوام الزبالة ظلت موجودة داخل المدينة .

والسؤال الذي أريد أن أسأله للأستاذ صلاح فيما يتعلق بمشروع مبادرة اللامركزية والتي يبدو أنك تعرفه جيداً، لماذا نسميه مبادرة في حين أن لدينا تجارب سابقة كثيرة؟ منذ مطلع السبعينيات كانت هناك برامج مشابهة تماماً لهذا البرنامج منها برنامج DVS في 1979، وبرنامج LDS في عام 1987، وقد صرف عليها مليار جنيه لتحقيق نفس الأهداف تقريباً.

أكثر من هذا أنه تم الدمج بين الشعبيين والتنفيذيين في لجان مشتركة سميت لجنة التنمية المحلية، كل هذا الكلام تم وأده، فهل ندمنا عليه لنقول إننا سوف نعمل تجربة جديدة، لماذا تجربة جديدة ومبادرة جديدة ؟ ماذا عن برنامج شروق الذي لم نعرف مصيره حتى الآن؟ ولا ماذا تحقق فيه؟

لقد عملنا برامج تدريبية كثيرة جداً في المحليات بمختلف مستوياتها، في كل محافظات مصر، أين السجل الخاص بهذه التجارب؟ هذا السجل يمثل- كما يقول ماكس فيبر- أول درس في البيروقراطية أين هذه التجارب ولماذا لا نبني عليها؟

د. مختار الشريف:

المحافظ ليس لديه سلطة في الإدارة المحلية، وهو يستمد سلطته من المجلس التنفيذي، أي أنه مجرد منفذ، وهو يعتمد في هذا التنفيذ على علاقاته ومودته مع صانعي القرار في أماكن أخري، ولذلك ظهر موضوع مجلس المحافظين.

ومعروف أن مجلس المحافظين يجمع الوزراء ذوي الحيثية في الموضوع بجانب المحافظين، بحيث إذا اتخذ قرار يطمئن المحافظين بأنه سوف يعتمد، رغم أن هذا ليس موجوداً في قانون الإدارة المحلية، ويشبه القمة العربية التي لا وجود لها في لائحة مجلس الجامعة العربية.

كيف نتعامل مع هذا الكلام ونعود ثانية إلى التنمية المحلية بمنطق التخطيط بالمشاركة. المحافظون أنفسهم يشعرون بالإحباط عندما يكون لدي أحدهم مشروع إنشاء كوبري على النيل في الصعيد، وهو مشروع صعب جداً لان عرض النيل بتلك المحافظات كبير جداً، الكوبري يحدد له مدى زمني يقدر بـ 10 سنوات ويخصص له 100 مليون جنيه، فتأتي إلى المحافظ مليون جنيه سنوياً، بحيث لا ينتهي المشروع خلال تواجد المحافظ في منصبه.

على مستوى القرية من السهل جداً أن نحدد أولويات التنمية المحلية، لكن عندما نتوسع لحدود مشاريع ما بين قريتين مثل بناء مستشفي أو مدرسة أو مركز شباب تصعب المهمة، وهكذا كلما ارتقينا إلى أعلى، حتى الوصول إلى مستوى المحافظة.

أنا أتمنى من الدكتور مصطفى كامل السيد والدكتورة علا الخواجة والمجموعات التي لها دور في صنع قرار المراكز البحثية أن تستفيد من التجارب السابقة في مصر، حيث توجد تجارب صادقة وأخري يتم عملها، وطرحت علينا في هذه الجلسة. هناك تجربة مهمة في البحيرة، وكنت أتمنى أن نتعرض لهذه

التجربة ، كما كنت أتمنى أن نحضر المجموعات الخاصة بصنع القرار في وزارة التنمية المحلية مع أعضاء مجلسي الشعب والشورى مع السادة الذين قاموا بالتجارب السابقة لكي نستفيد منها وبمن صنعوها .

رد المتحدث

أ. صلاح حلمي:

أشكر الدكتور حسن علواني على الملاحظة القيمة المتعلقة بالتجارب السابقة ، وأنا أشرت إلى ذلك في أول صفحة في الدراسة ، وذكرت أن أحد أسباب المبادرة ، هو الحفاظ على حيوية كل ما سبق من تجارب .

الدكتور محمد سالمان عاب على الدراسة أنها لم تقيم التجربة وما تم فيها ، والحقيقة أنني وضعت هذا التقييم في نهاية الورقة ، والبوم تم عرض النتائج الايجابية فيما يختص بعمليات التدريب ، وفيما يختص بإيجاد أجيال قادرة على التنفيذ ، وكذا فيما يختص بالأجيال التي تم تدريبها على عمليات الاتصالات والميكنة .

الفصل الثالث

اللامركزية المجتمعية

مدخل التمكين والتنمية المحلية المستدامة

إعداد/ د. سامي الطوخي(*)

مقدمة:

من المتفق عليه أن "اللامركزية" تعد أحد أهم النظم التي يمكن من خلالها تمكين المواطنين في المجتمع المحلي من المشاركة الفعالة والحقيقية في إدارة الشئون العامة المحلية للمجتمعات التي يعيشون بها، كما أنه بدون تطبيق سليم للامركزية لا يمكن القول بإمكانية تحقيق التنمية المحلية المستدامة، لاسيما في ظل عجز الحكومة المركزية عن الوفاء بكافة احتياجات المجتمع، وخاصة مع تنامي عدد السكان من ناحية، وندرة وسوء استغلال الموارد الطبيعية والبشرية من ناحية أخرى. وبدون تلك اللامركزية لا يمكن أيضًا الحديث عن الديمقراطية بأشكالها المختلفة، وخاصة السياسية والإدارية.

ومن هذا المنطلق كان لابد أن يتضمن دستور مصر الصادر في عام 1971 الإطار العام لنظام الإدارة المحلية في مصر، حيث نصت المادة 161، على أن تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. كما أضيفت فقرة ثانية مضافة للمادة 161 (بتعديلات 2007): نصت على أن " يكفل القانون دعم اللامركزية، وينظم وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحلية، والنهوض بها وحسن إدارتها " .

وقد مر نظام الإدارة المحلية بعدة تطورات حيث صدر أول قانون للإدارة المحلية في مصر عام 1960، وبمقتضاه تم تقسيم مصر إلى وحدات إدارية مستقلة، هى المحافظات والمدن والقرى، وأصبح لكل منها الشخصية الاعتبارية، وأخذ هذا القانون بنظام المجلس الواحد، الذي شكل من ثلاث فئات من الأعضاء هي :ـ

- أعضاء منتخبون من الأهالي مباشرة.
- عدد محدود من الأهالي يختارون بمعرفة السلطة التنفيذية، ويتم تعيينهم كأعضاء بهذا المجلس لتعويض النقص في بعض الكفاءات أو بعض فئات المجتمع مثل المرأة .
- رؤساء الإدارات التنفيذية الحكومية العاملون بالوحدة المحلية (مثل مديري الصحة، التعليم، الشئون الاجتماعية، والشباب وغيرهم).

(*) مدرس الإدارة العامة والمحلية – وكيل مركز الاستشارات بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية.

ويرأس هذا المجلس رئيس الوحدة المحلية (المحافظ، أو رئيس المدينة، أو رئيس القرية)

وقد تميز هذا القانون بإتاحة الفرصة لمشاركة الأهالي وسكان الوحدة المحلية في صنع واتخاذ القرارات والسياسات المحلية، والتعاون الوثيق مع التنفيذيين في إعداد الخطط وإجرائها، وفي عمليات متابعة التنفيذ والرقابة .

وأستمر هذا الوضع حتى صدور الدستور المصري الدائم عام 1971، الذي نص على أن يكون جميع أعضاء المجالس الشعبية المحلية منتخبين انتخابًا مباشرًا. وقد أثارت النصوص الدستورية جدلاً كبيرًا، حيث لم ينص الدستور على مشاركة التنفيذيين في عضوية هذه المجالس الشعبية، والتي ستنقل إليها السلطة، كما لم يشر إلى وجود مجلس آخر للتنفيذيين أو كيفية اختيار أو تعيين رئيس الوحدة المحلية .

وفي عام 1975 صدر قانون جديد للإدارة المحلية، وأنشأ بجانب المجالس الشعبية المحلية لجان تنفيذية بكل وحدة تشكل من رؤساء الإدارات التنفيذية بالوحدة المحلية، وأجاز اشتراك رؤساء لجان المجلس الشعبي المحلي في اجتماعاتها، ويلاحظ أن هذا القانون أخذ بحل وسط، فقد جمع بين التنفيذيين وبين الأعضاء المنتخبين في لجنة تنفيذية ليضمن بها مشاركة فعلية لممثلي المجتمع المحلي في إدارة الخدمات العامة بالوحدة المحلية .

ولم يستمر الأمر طويلا حيث صدر قانون 43 لسنة 1979 والمعمول به حاليًا، ليلغي القانون السابق ويأخذ بنظام المجلسين، حيث قضى بتشكيل مجلس آخر، وهو المجلس التنفيذي بجانب المجلس الشعبي المحلي بكل وحدة محلية. وترتب على ذلك ضرورة توزيع الواجبات والمسئوليات المتعلقة بإدارة الخدمات العامة المحلية بين المجلسين. ويلاحظ بشكل عام أن المشرع قد مال إلى حد ما عند توزيعه للاختصاصات إلى إبراز الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، في حين يختص المجلس التنفيذي بعمليات الإدارة وتسير الأعمال والخدمات العامة بالوحدة المحلية.

ويتم تشكيل المجالس الشعبية المحلية على مستوى المحافظات والمدن والقرى عن طريق الانتخاب المباشر، وأن يكون اختيار رؤساء ووكلاء هذه المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء. كما قضى الدستور بأن القانون يكفل نقل السلطة إليها تدريجيًا، ويحدد دورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة[1] .

(1) د. محمد ماهر الصواف، د. سامي الطوخي، دور المجالس الشعبية المحلية في إدارة الوحدة المحلية ومعوقات نجاحها، "بالتطبيق على مركز نقادة محافظة قنا"، المؤتمر الدولي الثاني الرؤى المستقبلية للامركزية والتحديث في ظل الحوكمة المحلية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، يناير 2006 .

وعلى الرغم من أن القانون (43 لسنة 1979 بشأن الإدارة المحلية) قد أستهدف منح المجالس الشعبية والمحلية مسئولية تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة، أساسها مكونات وإمكانيات المجتمع المحلي، وكشف الفرص الاستثمارية وحسن توزيع الموارد على الاحتياجات حسب أولوياتها الفعلية في خططها المحلية، من خلال عدد من الاختصاصات والصلاحيات، لتساهم في إدارة الخدمات العامة والمحلية وتحسينها وتأمين تقديم هذه الخدمات بكفاءة، إلا أن الثابت فعليًا أن هذا القانون لم ينجح بالفعل في تمكين المواطنين في المجتمع المحلي من خلال مشاركة حقيقية في إدارة شئونه المحلية، وتحقيق التنمية المحلية المستدامة في تلك المجتمعات المحلية، وذلك بسبب من الأسباب التي نتناولها بإيجاز في هذه الفصل.

أولاً: غياب مفهوم اللامركزية المجتمعية في نظام الإدارة المحلية في مصر:

يشير مصطلح اللامركزية بصفة عامة إلى درجة توزيع السلطة والإجابة عن التساؤل الأساسي حول: أين وكيف يتم صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة الشئون العامة المحلية؟

غير أنه لابد من التفرقة بين شكلين أساسيين لمفهوم اللامركزية، وهما مفهوم اللامركزية البيروقراطية، ومفهوم اللامركزية المجتمعية[2].

1. مفهوم اللامركزية البيروقراطية:

1.1- لامركزية بيروقراطية فردية سلطوية: ويقصد بها نقل السلطة من الحكومة المركزية (الوزارة) إلى السلطة المحلية (المحافظ) أو حتى الإدارة التنفيذية الخدمية المباشرة (مثلا مدير المدرسة، مدير المستشفي. .الخ) وتظل اللامركزية في هذا الوضع تأخذ الشكل البيروقراطي الوظيفي الحكومي الفردي السلطوي، فاللامركزية لا تعنى أكثر من نقل السلطة من يد الوزير إلى يد المحافظ أو يد المدير (أي نقل السلطة إلى شخص).

ومن ذلك أن قانون الإدارة المحلية يحدد طريقة اختيار كل من المحافظ ورئيس المركز ورئيس المدينة ورئيس الحي عن:

- ✓ طريق التعيين من السلطة المركزية.
- ✓ كما أن عملية الاختيار لا تتم عن طريق مسابقات عامة تنافسية محلية، وإنما هى بمحض السلطة التقديرية للحكومة المركزية دون اشتراط معايير موضوعية محددة وواضحة.
- ✓ إن التجديد لاختيار الرؤساء التنفيذيين عن طريق التعيين لا يرتبط بفترة زمنية محددة خمس سنوات لتنفيذ خطة إستراتيجية كما لم يشرط أن يكون التعيين لمرة واحدة أو لمرتين كحد أقصى.

---

(2) د. سامى الطوخى وآخرون، دراسة استشارية غير منشورة بعنوان، تقييم تجربة لامركزية التعليم قبل الجامعي في محافظتي الإسكندرية وقنا، وزارة الدولة للتنمية الإدارية 2005.

- ✓ لم يشترط التأهيل المسبق بدورات تأهيلية، حيث إنه في بعض الحالات قد يكون المرشح ليس له سابق عمل أو خبرة في المجتمع المحلي.
- ✓ لم يشترط أن يقدم المرشح خطة خمسية للوحدة المحلية يعتمد فيه على المعلومات الواقعية المتاحة. ويكون محلا للمسألة عن البرنامج في حالة تعيينه.

2.1. لامركزية بيروقراطية مؤسسية: وهي تعني نقل السلطة من الوزير أو مجلس على المستوى المركزي (مثل المجلس الأعلى للتعليم قبل الجامعي) إلى مجالس على مستوى الحكومة المحلية (المجلس التنفيذي للمحافظة) أو لجنة أو مجلس استشاري للتعليم، أو مجلس مديرين أو مجالس أمناء داخل المدرسة، وبشرط كون تشكيل هذه المجالس يتم بالتعيين من سلطة حكومية مركزية (وزير التعليم)، أو سلطة مركزية محلية (المحافظ)، وقد تشمل هذه المجالس أو اللجان كافة الأطراف المعنية، أو قد لا تشمل كافة الأطراف المعنية.

وتظل الخاصية المميزة لهذه المجالس أو اللجان، هى إن تشكيلها يتم بالتعيين، وقد يستند هذا التعيين إلى معايير موضوعية محددة سلفًا، أو يترك لسلطة تقديرية، بلا ضوابط للسلطة المختصة على المستوى المركزي أو المحلي: وفي جميع هذه الحالات فإن السلطة (اتخاذ القرار) تبقى في يد موظف عام أو موظفين، أيا كان المستوى الوظيفي الذي يشغلوه على مستوى مركزي أو لامركزي (محلي).

وبرغم من أنها شكل سيئ من اللامركزية إلا أنها على أية حال تعد أفضل من صورة اللامركزية البيروقراطية الفردية السلطوية. مثال تلك المجالس المجلس التنفيذي للمحافظة، المجلس التنفيذى للمركز، المجلس التنفيذى للمدينة، المجلس التنفيذي للحي، المجلس التنفيذى للقرية.

2. مفهوم اللامركزية المجتمعية:

ويقصد بها نقل السلطة فيما يتعلق بصناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بالشئون العامة المحلية من الحكومة المركزية (الوزارة)، إلى مجالس مؤسسية محلية مجتمعية، يمثل فيها كافة الأطراف المعنية بالشأن العام المحلي، ويتم تشكيل غالبية أعضاء المجلس عن طريق الانتخاب، سواء كانت تلك المؤسسة المجتمعية تأخذ مسمى مجلس أو لجنة.

ومفهوم اللامركزية المجتمعية في تقديرنا، هو الذي يتماشى مع مفاهيم ومتطلبات الحكم الجيد والحوكمة لأنها سوف تتطلب:

- ✓ نقل للسلطة وفق حدود مثلى يحقق التوازن بين المركزية واللامركزية.
- ✓ أن يكون نقل السلطة لمجالس مؤسسية وليس إلى موظف معين من قبل الحكومة المركزية أو المحلية.
- ✓ أن تمثل في هذه المجالس كافة الأطراف المعنية بالخدمات المحلية، بما في ذلك مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ومتلقي الخدمة والمواطنين.

✓ أن يكون تشكيل هذه المجالس في الغالبية العظمى، عن طريق الانتخاب وأن تكون الوظائف التي تشغل عن طريق التعيين بموجب مسابقات تنافسية، ولمدد محددة زمنيًا ودوريًا ولفترة واحدة أو لفترتين. وحتى لا تتحول إلى وظائف بيروقراطية حكومية ثابتة جامدة يصيبها كافة عيوب النظام الهرمي الوظيفي الحكومي.

ثانيًا: لماذا اللامركزية المجتمعية (أهميتها):

1. اللامركزية المجتمعية أساس الحكم الصالح وتمكين الناس:

ويعني الحكم الصالح Governance، الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقرًا وتهميشًا[3].

ويمكن النظر إلى الحكم الصالح من منظور اللامركزية المجتمعية، على أنه تمكين لأفراد المجتمع المحلي من ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية والمالية لإدارة شؤون الوحدة المحلية للمجتمع المحلي على جميع المستويات.

الحكم الصالح، حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

يتصف الحكم الصالح، ضمن أشياء أخرى، بالمشاركة، والشفافية والمساءلة.

حكم القانون: يتعين أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة وأن تطبق دون تحيز، وينطبق ذلك بوجه خاص على القوانين الحامية لحقوق الإنسان.

الشفافية: تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات، وعلى أن تتفتح المؤسسات والعمليات المجتمعية مباشرة للمهتمين بها وأن تتاح المعلومات الكافية لتفهمها ومراقبتها.

الاستجابة: يجب أن تسعى المؤسسات والعمليات المجتمعية لخدمة جميع من لهم مصلحة فيها.

بناء التوافق: يعمل الحكم الصالح على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع على ما يشكل أفضل مصلحة للجماعة.

المساواة: تتاح لجميع النساء والرجال الفرص لتحسين رفاههم وحمايته.

الفعالية والكفاءة: تنتج المؤسسات والعمليات نتائج تشبع الاحتياجات مع تحقيق أفضل استخدام للموارد.

المساءلة: يتعين أن يكون متخذو القرار في الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني خاضعين للمساءلة من قبل الناس، وكذلك من قبل المؤسسات المعنية. وتختلف طبيعة المساءلة حسب المؤسسة وحسب ما إذا كان القرار داخليا أو خارجيا عنها.

الرؤية الاستراتيجية: يمتلك القادة والجمهور منظورا واسعا للحكم الصالح و التنمية الإنسانية ومتطلباتها، مع تفهم السياق التاريخي والثقافي والاجتماعي المركب لهذا المنظور.

---

(3) تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2000، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

http://www.undp-pogar.org/publications/other/ahdr/ahdr2002a.pdf

2. للامركزية ثلاث فوائد أساسية:

الفائدة الأولى: إن الإداريين المحليين يوفرون مجالاً أفضل وأكثر راحة ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.

الفائدة الثانية: إن إدارة الحكم اللامركزية تخلق فرصًا أكثر لمشاركة الجمهور وإسهامه.

الفائدة الثالثة: في استطاعة الحكومات المحلية أن تكون أكثر تجاوبًا وتكيفًا مع الأوضاع المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر[4]

1. اللامركزية تزيد المشاركة الشعبية في صناعة القرارات لأنها تجعل الحكومة أكثر قربًا إلى الشعب كما تعد وسيلة ناجحة للتقرب إلى المواطنين وإخراجهم من سلبيتهم، ودفعهم للعمل لصالح منطقتهم المحلية، وهو ما يرفع من مستوى الجماهير في المشاركة السياسية، الأمر الذي يعالج مشاكل كثيرة مثل التطرف وسيطرة مجموعات صغيرة منظمة على العمل السياسي.
2. تجعل الحكومة والإدارة العامة التابعة لها أكثر معرفة بالأوضاع المحلية، وبالتالي تكون أسرع استجابة لمطالب الشعب وللاحتياجات المحلية.
3. توفر فرص المشاركة المحلية لكافة الأطراف المعنية، مما يعنى زيادة المساهمة النسائية في عمليات صناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بالشئون العامة.
4. شفافية ومساءلة أكثر، وبالتالي فساد أقل، بشرط توافر تشريعات أساسية تفي بمضمون ومتطلبات وضمانات الشفافية والمساءلة.
5. تحسين مستمر لجودة الخدمات الأساسية المقدمة من المحليات، بشرط وضع معايير ومواصفات مركزية، تمثل الحد الأدنى وبرامج للتحسين المستمر على المستوى المركزى.
6. تدفقات أفضل للمعلومات لضرورتها في عمليات صناعة واتخاذ القرار على المستوى المحلي.
7. مزيد من التنمية المستدامة، لأن اللامركزية تعني ماركة الأطراف والمواطنين المحليين في عمليات التمويل والتصميم والتخطيط والتنفيذ والرقابة.
8. خفض معدلات الهجرة الداخلية من الريف إلى المدن، لأن اللامركزية تعنى تمكين المواطنين المحليين من إدارة شئونهم، وبالتالي تحقيق التنمية المتوازنة بين كافة أقاليم الدولة.
9. زيادة في تعبئة الموارد الذاتية نتيجة لمشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم ومرافقهم المحلية.
10. إسهام السلطات المحلية في حل العديد من المشاكل الجماهيرية الملحة بصورة أكثر فاعلية.
11. تخفيض العبء عن السلطات المركزية، وإعطاؤها الفرصة للتفرغ للقضايا والمشروعات القومية الكبرى.

---

(4) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – برنامج إدارة الحكم في الدول العربية :

http://www.undp-pogar.org/arabic/governance/localgov.asp

12. الحد من البيروقراطية وسرعة إنجاز الأعمال والاستجابة للمشاكل الجماهيرية المحلية الملحة .
13. تيسير عمليات المحاسبة على المسئولين ورفع درجة المساءلة الشعبية .
14. الاستغلال الأمثل للموارد المحلية .
15. رفع مستوى جودة الخدمات الأساسية ، مثل الصحة والتعليم والنقل .
16. تحقيق الاستقرار الاقتصادي .
17. تنمية الوعي بأهمية المشاركة من أجل التنمية المستدامة وإتاحة العديد من الفرص لاستيعاب الطاقات البشرية الراغبة في ممارسة العمل السياسي في أطر وهياكل تنظيمية مشروعة . وبالتالي يعد ذلك مظهراً من مظاهر الديمقراطية ، لأنه يُعني باشتراك المواطنين في إدارة شئونهم ومرافقهم المحلية ، ويعتبر وبحق مدرسة لتخريج القيادات المحلية .
18. اللامركزية المجتمعية هى الأجدر في مراعاة اختلاف الظروف والأحوال عند تقديم الخدمة ، دون التقيد بالأساليب المركزية ، التي لا تراعي الاختلاف بين الأماكن .
19. اللامركزية المجتمعية تمكن الحكومة من أن تجرب النظم الإدارية الحديثة على نطاق محدود ، فإذا نجحت تمكن لغيرها أو للحكومة المركزية الأخذ بها ، وإذا فشلت يكون ضررها أقل .
20. اللامركزية المجتمعية تؤدي إلى سعي الهيئات المحلية إلى خلق مصادر تمويل جديدة واستنهاض همم الأفراد للمساهمة في إنجاز المشروعات المفيدة . وترشيد استثمارات جيدة للموارد المتاحة وتوجيهها نحو المشروعات الضرورية . ويقلل من الضغوط على السلطة المركزية في توزيع الموارد وما يترتب عليه من تمويل بعض المشروعات لاعتبارات سياسية تلبية لرغبة هذه الضغوط .
21. اللامركزية المجتمعية تؤدي إلى تحقيق عدالة ضريبية سواء في فرض الضريبة التي تراعي الظروف المحلية أو في تحصيلها الذي يستأثر به الوحدات المحلية لإقامة تنمية محلية بمشاركة السلطة المركزية .

ثالثا :الحدود المثلى للامركزية المجتمعية :

ونعني بذلك إعادة توزيع السلطة في مجال صناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بالشئون العامة المحلية ، بشكل يحقق التوازن الدقيق بين السلطات المركزية واللامركزية في المجالات الآتية :

- ✓ حدود جغرافية
- ✓ حدود سياسية
- ✓ حدود تنظيمية وإدارية
- ✓ حدود فنية
- ✓ حدود مالية
- ✓ حدود لائحية وقانونية

١- حدود مثلى للامركزية جغرافيا

ونعني بذلك وجوب أن يتم التقسيم الإداري والحدود الجغرافية لوحدات الإدارة المحلية بمختلف مسمياتها (محافظات، مدن، . . . الخ) بالاستناد إلى معايير علمية موضوعية تحقق أغراض اللامركزية المجتمعية، وأهمها التمكين المحلي والتنمية المحلية المستدامة، وعدالة توزيع الموارد الطبيعية المتاحة بالدولة ككل على وحدات الإدارة المحلية، وبما يحقق استغلالاً كاملاً ومحليًا لتلك الموارد، ومن تلك المعايير الاسترشادية على سبيل المثال:

- ✓ عدد السكان.
- ✓ المساحة .
- ✓ تنوع البيئة والموارد الطبيعية مثل وجوب أن يمتد حدود كل محافظة لتشمل قدر الإمكان حدود بحرية وزراعية وصحراوية .
- ✓ الطبيعة الجغرافية.
- ✓ مدى الكفاية والاعتماد على مواردها الذاتية.
- ✓ تواءم الوحدات الإدارية مع الدوائر الانتخابية النيابية والمحلية.
- ✓ البعد الأمني.
- ✓ وجوب مشاركة المجتمع المحلي المعنى في صناعة واتخاذ القرار موضوع تقسيم الحدود الإدارية باستخدام آليات منها على سبيل المثال، الاستفتاء الشعبي وجلسات الاستماع العام واستطلاعات الرأي .

الإطار التشريعي للتقسيم الإداري الجغرافي:

لقد أعتمد المشرع في الدستور المصري مبدأ تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، إلا أنه ترك هذا التقسيم القانون العادي. فلم يشر الدستور إلى هذه الوحدات إلا على سبيل المثال، في نصه: " . . . منها المحافظات والمدن والقرى. . " ، فيما يعد الحد الأدنى مع جواز إنشاء وحدات أخرى بمقتضى القانون العادي. . وهذا ما حدث بالفعل، حيث أضاف القانون رقم 52/ 1975 مستوى "الحي" بتقرير شخصيته الاعتبارية المستقلة، ومستوى "المركز" الذي كان مجرد مستوى تنظيمي أمني في السابق. وهذا التقسيم "الخماسي" قد احتفظ به قانون نظام الإدارة المحلية المعمول به حاليا (قانون 43/ 1979).

وبناء على ذلك فإن البناء التنظيمي للمحليات-حاليًا- يأخذ شكل الهرم ذو الخمسة مستويات هى: المحافظة، المركز، المدينة، الحي، القرية. وطبقًا للدستور، فنظام الإدارة المحلية نظام قومي

شامل، لكل الجمهورية. إلا أن الدولة قد أنشأت مستويات أو وحدات إدارية أخرى، بالإضافة إلى المستويات الخمسة، بعضها أعلى قمة الهرم المحلي (أي أكبر من المحافظة)، تتمثل في الأقاليم الاقتصادية التي تضم عددًا من المحافظات معا في ممارسة نشاطها، وبعضها أدنى منها (أدنى من مستوى الوحدة القروية)، وهي التقسيمات الإدارية البحتة التي تتباين مسمياتها وأوضاعها كإدارات فرعية للأجهزة المركزية، ومن ذلك العزب والمشايخ والنواحي والكفور. . التي تباشر جهات مركزية نشاطها من خلالها، كالتجنيد والأحوال المدنية والأمن العام، وبعضها خارج التنظيم المحلي كله (أي ليست واحدة من مستوياته الخمسة)، وهي المدن ذات الوضع الخاص، والمدن (أو المجتمعات العمرانية) الجديدة. (5)

1-1ـ تعدد سلطة إنشاء وتعديل الوحدات المحلية جغرافيا دون وجود معايير:

أناط المشرع سلطة إنشاء وتعديل الوحدات المحلية إلى عدد من الجهات، هى كالتالي:

- بالنسبة للمحافظات، تكون بقرار جمهوري.
- بالنسبة للمراكز والمدن والأحياء، (وكانت بالإضافة إلى القرى من صلاحيات الوزير المختص بالإدارة المحلية في ظل القانون رقم 52/ 1975، ثم أصبحت بقرار المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ومجلس المحافظين حسب القانون 43/ 1979)، ثم أصبحت بقرار رئيس مجلس الوزراء منذ القانون 50/ 1981، بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المختصة.
- وبالنسبة للقرى، تكون بقرار من المحافظ بناءًا على اقتراح المجلس المحلي للمركز، وموافقة المجلس المحلي للمحافظة المختصة.

غير أن المشرع الدستوري لم يحدد معايير مستقرة أو واضحة لممارسة هذه السلطة (اشتراط حجم سكاني معين لتحويل القرية إلى مدينة)، بل تركها للبرلمان الذي لم يحدد بدوره معايير علمية لسلطة الإنشاء أو التعديل المذكورة.

وعلى هذا، يمكن القول أن الحدود الإدارية الجغرافية، وهو ما يسمى أيضًا بـ "الكردون"، لا يتحدد طبقًا لمعايير علمية، وأن ملامح الحدود الجغرافية تمثلت في تقسيم الدولة إداريًا إلى محافظات، وأن المحافظة تكون عبارة عن مدينة واحدة، تنقسم بدورها إلى أحياء (تعتبر حينئذ المستوى الثاني المناظر للمراكز) مثل القاهرة، أو قد تضم المحافظة مدينة رئيسية (عاصمة المحافظة، والتي تنقسم بدورها إلى أحياء) ومدن أخرى، ومراكز، ووحدات قروية، كما في المحافظات الريفية.

---

(5) د. علي الصاوي، الغموض المقصود: نظرة المشرع إلى الحكم المحلي، بالتطبيق على الحالة المصرية، ص 24
http://publications.ksu.edu.sa/Conferences/Central20%Managment20%Conference20%-20%Lebanon/Doc/Paper17.doc

أما المركز، فقد يضم مدينة واحدة (عاصمة المركز) وقرى داخلة في نطاقه، أو توجد به أيضًا في حالات قليلة مدن أخرى بجوار المدينة عاصمة المركز. وهذه المراكز قد استحدثها بالفعل القانون 52/ 1975، وجعلها أحد مستويات التنظيم المحلي وأسبغ عليها الشخصية الاعتبارية بعد أن كانت مجرد فروع من التنظيم المركزي لبعض الوزارات والمرافق وخصوصًا الأمن والتجنيد.

أما المدينة فتنقسم إلى أحياء. والأحياء كانت موجودة من قبل أيضا، ولكن كتقسيمات إدارية ذات طبيعة بلدية (تعني بالمرافق الأساسية)، إلى أن جاء القانون رقم 52/ 1975 وأسبغ عليها الشخصية الاعتبارية وجعلها رابع مستويات التنظيم المحلي الخمسة.

أما القرية، فقد تتكون من " قرية أُمّ "، هى القرية الكبيرة ومقر الوحدة المحلية القروية، و" قرى تابعة " أصغر، وليست وحدات محلية مستقلة، وإنما تمثل في تشكيل المجلس المحلي القروي بالوحدة الأم.

والمثل قد ينقسم الحي إداريًا وفنيًا إلى أقسام إدارية (أول، ثان.. مثلاً)، فقد تنقسم القرية التابعة أيضًا إلى "حصص"، مثل العزبة والكفر والنزلة والنجع.. مثلاً، وهي بمثابة أقسام إدارية صغرى، لا وحدات محلية، وتنشأ وتتعدل بقرار لجنة العمد والمشايخ، الذي يعتمده وزير الداخلية (قانون العمد والمشايخ رقم 58/ 1978، مادة 2). ويكون لكل قرية، ليس بها نقطة شرطة، رئيس يسمى العمدة، ولكل حصة منها مندوب يسمى الشيخ (وكلاهما يباشر مهامًا أمنية في المقام الأول، وقد أصبحا معينين منذ عام 1994). وقد نص القانون 50/ 1981 أن يباشر المركز (في الريف) أو الحي (في الحضر) المختص، صلاحيات الوحدة المحلية، بالنسبة للقرى التي لا تدخل في نطاق وحدات محلية قروية بالفعل.

ولقد أدى غياب وجود معايير علمية وقانونية للتقسيم الإداري والحدود الجغرافية لوحدات الإدارة المحلية بمختلف مسمياتها (محافظات، مدن... إلخ) أن خضع أمر التقسيم إلى السلطة التقديرية، التي لا تستند إلى ضوابط محددة، وتخضع لعوامل سياسية، كضغوط الناخبين على الحكومة أثناء الانتخابات والاستفتاءات لتقسيم أحياء قائمة إلى عدد أكبر، أو تحويل قرى تضخمت إلى مدن، أو إلحاق تبعية مناطق عمرانية جديدة إلى المحافظين. أو لمحض عوامل أمنية وغيرها.

1-2ـ الحدود الإدارية الجغرافية تقسيم متوارث لم يعد صالحًا للواقع الحالي:

أن حدود المحافظات في مصر هى مجرد إرث تاريخي، فالثابت أنه مع الاحتلال الفرنسي قسم نابليون بونابرت البلاد إلى 16 مديرية، ولما تولى محمد على الحكم قام بتقسيم البلاد إلى 14 مديرية، وقسمت كل مديرية، إلى عدة مراكز[6]. ومنذ ذلك العهد ما دخل على التقسيم الإداري، ما هو إلا

(6) الهيئة العامة للاستعلامات:

http://www.sis.gov.eg/Ar/Land&people/Administrative/htm

رقيعات في خريطة مصر الإدارية، دون دراسة علمية جادة وشاملة، وهذه الحدود الإدارية انعكست على التخطيط بمستوياته المختلفة، وأثرت بالتالي على عمليات التنمية الإقليمية والمحلية[7].

وعلى الرغم من تمتع مصر بتنوع بيئتها الجغرافية التي كان من الممكن الاستفادة منها بشكل كبير عند إجراء التقسيم الإداري للمحافظات. حيث تقع مصر في الركن الشمالي الشرقي من قارة أفريقيا.. يحدها من الشمال البحر المتوسط بساحل يبلغ طوله 995 كم، ويحدها شرقا البحر الأحمر بساحل يبلغ طوله 1941 كم، ويحدها في الشمال الشرقي فلسطين وإسرائيل بطول 265 كم، ويحدها من الغرب ليبيا على امتداد خط بطول 1115 كم، ويحدها جنوبًا السودان بطول 1280 كم.

وتبلغ مساحة جمهورية مصر العربية حوالي 1.002.000 كيلو متر مربع إلا أن المساحة المأهولة بالسكان تبلغ 55367 كم2، بنسبة 5.5 ٪ من المساحة الكلية، ويبلغ إجمالي عدد السكان، وفقًا لتعداد عام 2006 حوالي **76,699,427** نسمة[8]، إلا أن توزيع نسب السكان على المحافظات لا يتناسب مع المساحة الجغرافية لكل محافظة:

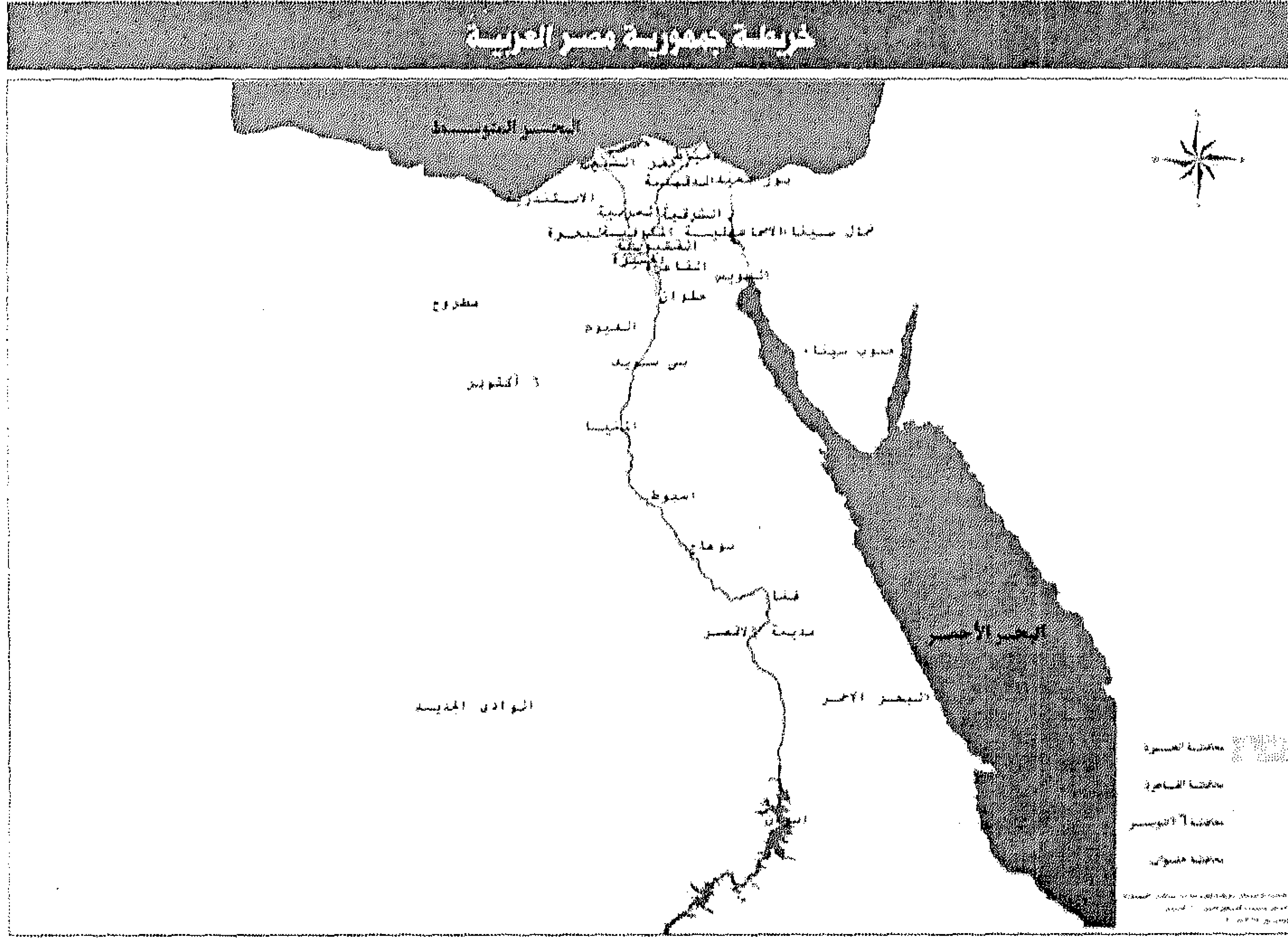
• أكبر المحافظات	
- القاهرة	:%9.28
- الشرقية	:%7.35
- الدقهلية	:%6.85

• أقل المحافظات	
- جنوب سيناء	:%0.21
- الوادي الجديد	:%0.26
- البحر الأحمر	:%0.40

(7) د.م./ عصام الدين محمد علي، م./ أحمد حلمي سالم، نظم المحليات في مصر ودورها في تفعيل المشاركة الشعبية:
http://docs.ksu.edu.sa/DOC/Articles 39/Article390023.doc

(8) النتائج النهائية لتعداد 2006، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.
http://www.msrintranet.capmas.gov.eg/pls/fdl/ab2?lang=1&lname=

وتبين الخريطة التالية واقع حدود التقسيم الإداري الجغرافي لوحدات الإدارة المحلية في مصر[9]:



وبالنظر إلى خريطة التقسيم الإداري الجغرافي لوحدات الإدارة المحلية في مصر يتضح عدم وجود حدود مثلى للامركزية جغرافيا، لأسباب عديدة منها على سبيل المثال:

- يبلغ عدد المحافظات الآن 28 محافظة، فضلاً عن مدينة الأقصر، وذلك بعد صدور قرار رئيس الجمهورية رقم 114 لسنة 2008، بإنشاء محافظتين جديدتين، هما محافظة حلوان ومحافظة 6 أكتوبر، والملاحظ كما تبين الخريطة السابقة عدم وجود توازن في المساحة الجغرافية بين تلك المحافظات.
- تستأثر ثلاث محافظات حدودية بالقدر الأكبر من المساحة الجغرافية، رغم قلة عدد سكانها، وهي محافظة الوادي الجديد ومرسي مطروح والبحر الحمر.
- غالبية المحافظات محصورة، وليست لديها ظهير صحراوي، مما يغلق أمامها فرص التمكين واللامركزية المحلية المجتمعية والتنمية المتنوعة التي تتوافر بالظهير الصحراوي، التي تستأثر به بعض المحافظات القليلة، وهي غير قادرة على استغلاله لقلة عدد سكانها ولكبر مساحة ظهيرها الصحراوي عن احتياجات التنمية للمقيمين بها، الأمر الذي كان يطرح بعض مشكلات العدالة والتوزيع على المستوى القومي.

---

(9) بوابة معلومات مصر،

http://www.idsc.gov.eg/News/PressReleaseDetails.aspx

- انحصار الحدود البحرية وحدود الجوار بالدول المجاورة عن غالبية المحافظات، وبالتالي تدني مستويات التنمية البحرية ومشروعات التنمية، التي تعتمد على التكامل الاقتصادي لسكان هذه المحافظات مع الدول الأخرى.
- تآكل الرقعة الزراعية بالغالبية العظمى من المحافظات لانغلاق حدودها عن الظهير الصحراوي، وبالتالي عدم تمكن المجتمع المحلي من التوسع الأفقي، وتركز السكان والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في حيز ضيق من المساحة الكلية لجمهورية مصر العربية، الأمر الذي أضر تمامًا بالرقعة المنزرعة، وما ترتب عليه من الاعتماد على الخارج في الغذاء.

ويزيد الأمر خطورة وقوع أكثر من 90٪ من المدن المصرية في الأراضي الزراعية، مما يعود بالخسارة القومية الفادحة من جراء تغيير استعمالات الأراضي الزراعية ودخولها ضمن الكتلة العمرانية للمدن[10]، وقد أدى زحف المباني على الأراضي الزراعية في الحضر والريف، إلى فقدان مصر أكثر من نصف مليون فدان من الأراضي الزراعية الخصبة، بمعدل 52 ألف فدان سنويًا، (53٪ للمباني السكنية و26٪ للخدمات العامة و20٪ للتجريف وصناعة الطوب ومنشآت أخرى). وخلال السبعينات بلغ مجموع ما فقدته مصر حوالي ربع مليون فدان. وعلى مستوى القاهرة الكبرى يبلغ ما يبتلعه امتداد المباني كل سنة 1440 فدان من أجود الأراضي الزراعية، أي بمعدل أربعة أفدنة كل يوم. وهذه خسارة قومية كبيرة لا تعوض لأنه مهما استصلح من أراض فإن إنتاجية الفدان بالأراضي الزراعية داخل الوادي، وهي من أجود الأراضي الزراعية، تفوق كثيرًا إنتاجية الفدان بالأراضي المستصلحة[11].

وتجدر الإشارة إلى أن نص المادة 28 من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدلة بالقانون رقم 50 لسنة1981، تنص على أنه " يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وفي حدود القواعد العامة التي يضعها مجلس الوزراء، أن يقرر قواعد التصرف في الأرض المعدة للبناء المملوكة للدولة، ووحدات الإدارة المحلية في المحافظة، وقواعد التصرف في الأراضي القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضي المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين، التي تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأي وزارة استصلاح الأراضي . . . وفيما يتعلق بالأرض الواقعة خارج الزمام فيكون استصلاحها وفق خطة قومية تتولى تنفيذها وزارة استصلاح الأراضي، والجهات التي تحددها بالتنسيق مع المحافظة المختصة، ويكون التصرف في هذه الأراضي وتحديد نصيب المحافظة في قيمتها، طبقا

(10) د.م./ عصام الدين محمد على، الأبعاد التنموية للتشريعات العمرانية في مصر، المؤتمر المعماري الدولي الرابع: العمارة والعمران على مشارف الألفية الثالثة:
http://docs.ksu.edu.sa/DOC/Articles.doc

(11) أحمد خالد علام، "الإسكان والتشريعات المنظمة للعمران في مصر، تنظيم المباني وتقسيم الأراضي والتخطيط العمراني"، دون دار نشر، 1992.

للإحكام والقواعد والإجراءات المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها في هذا الشأن. " وهو الأمر الذي يؤكد في ظل التقسيم الإداري السابق بيانه أن وحدات الإدارة المحلية لن تكون ممكنة من إحداث تنمية حقيقية في المجالات المختلفة، كالتنمية البحرية واستصلاح الأراضي والتنمية الصناعية والتخطيط الحضري وغيره، بسبب ضيق زمام غالبية المحافظات وعدم مراعاة المعايير العلمية والموضوعية في هذا التقسيم.

وجدير بالذكر أن التجارب الدولية في هذا الصدد تعطينا مثالاً عن كيف أن البلديات من حيث المبدأ هي التي تنفرد بالتخطيط البلدي، فيما يتعلق باستخدام الأراضي وكيفية تنميتها، ومثال ذلك السويد[12].

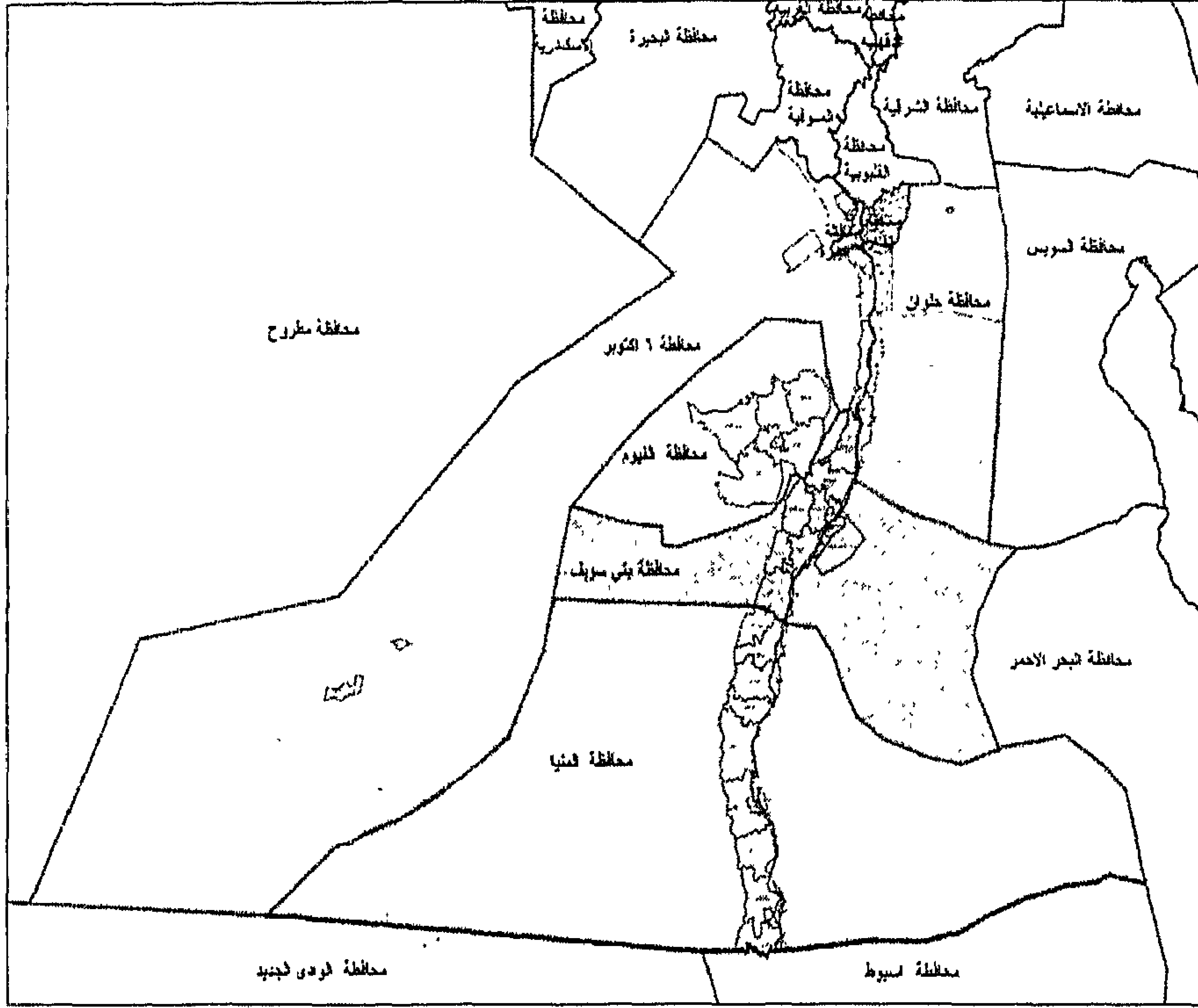
1-3- قرار إنشاء محافظتي حلوان و6 أكتوبر يحرم القاهرة والجيزة من مقومات وفرص التنمية المستدامة بهما:

لا شك أن كل من محافظة القاهرة ومحافظة الجيزة تئن بما فيها مشكلات سكانية وتنموية في كافة المجالات، ولا شك في الاحتياج الضروري والحتمي لإعادة ترسيم حدودهما، غير أن ذلك هو شأن وحال كافة المحافظات بل ووحدات الإدارة المحلية الأخرى بها.

وقد صدر بتاريخ 17 / 4/ 2008 قرار رئيس الجمهورية رقم 114 لسنة 2008 بتقسيم وتعديل نطاق والحدود الإدارية لبعض المحافظات، وإنشاء محافظتين جديدتين هما محافظتا حلوان و6 أكتوبر، ثم صدر بتاريخ 30 / 4/ 2008 قرار رئيس الجمهورية رقم 124 لسنة 2008 بتحديد نطاق وحدود محافظات القاهرة وحلوان و6 أكتوبر.

وبموجب هذين القرارين تم تغيير مساحة كل من محافظتي القاهرة والجيزة، وتغيير حدودهما الجغرافية بإنشاء محافظتين جديدتين هما حلوان و6 أكتوبر. وتبين الخريطة التالية حدود المحافظات الأربع المذكورة بعد القرارين سالفي الذكر:

(12) د. السيد عبد المطلب غانم، النظم المحلية في الدول الاسكندنافية، مكتبة النهضة المصرية، 1988، ص84.



الانتقادات الموجهة للقرارين:

- ✓ عدم استناد القرار إلى معيار يحدد نسبة السكان إلى المساحة في كل من محافظة القاهرة والجيزة.
- ✓ كانت حدود محافظة حلوان الحالية هى الامتداد الطبيعي للظهير الصحراوي لمحافظة القاهرة، وأيضا كانت محافظة 6 أكتوبر هى الامتداد الطبيعي لمحافظة الجيزة، وترتب على القرار حرمان كل من القاهرة والجيزة من الامتداد أو أي ظهير صحراوي لمشروعات واحتياجات التنمية بهما.
- ✓ صدر القرار بدون تسبيب وبدون الاستناد إلى دراسة جدوى مبنية على المعايير العلمية الواجب الاعتداد بها عند تقسيم الحدود الجغرافية للوحدات المحلية. ويعنى التسبيب "التزام قانونى بموجبه يلتزم متخذ القرار ببيان الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر قراره، وأسباب عدم الاستجابة أو الاستجابة للطلبات المهمة أو الاعتراضات أو المقترحات الجوهرية من المعنيين أو المهتمين. ويتحتم أن تؤدي هذه الأسباب وفق قواعد الاستدلال المنطقية إلى النتيجة التي أنتهي إليها القرار، وأن تتفق هذه النتيجة مع المشروعية والملائمة. " ويستوي في هذا الشأن أن يتعلق الأمر بقرار فردي أو قرار لائحي. " ويلاحظ أن الأصل القانوني في مصر هو عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية كأصل

عام، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك[13] حيث تخول المادة (1) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 رئيس الجمهورية سلطة إنشاء وتحديد نطاق وتغيير أسماء وإلغاء المحافظات، وذلك دون اشتراط الاستناد إلى معايير أو دراسات جدوى أو أخذ رأى أو استفتاء المعنيين أو حتى تسبيب القرار الصادر في هذا الشأن!! وهذا عكس الأصل العام في الدول المتقدمة حيث يشترط وجوب تسبيب القرارات الإدارية كأصل عام، فعلى سبيل المثال، في الولايات المتحدة الأمريكية فإن قانون الإجراءات الإدارية the administrative procedure act الصادر بتاريخ 11 يونيه سنة 1946 يستوجب التسبيب الوجوبى ليشمل كل من القرارات الفردية orders واللوائح Rules على حد سواء، فالإدارة لابد أن تعمل كأصل عام في ظل معايير تضمن حداً أدني من الانفتاح والشفافية، والتسبيب الإلزامي والوجوبى للقرارات يمثل ذلك الحد الأدنى من الشفافية. كما يلزم المشرع الأمريكي الإدارة بوجوب إتاحة الفرصة لذوى الشأن في المشاركة في إعداد وصناعة القرارات قبل اتخاذها (مبدأ المواجهة)، وإتاحة الفرصة لأصحاب المصلحة والمهتمين أو المعنيين بالمشاركة في إعداد وصناعة اللوائح قبل اتخاذها. وإجمالاً يمكن القول بأنه:

- لا يجوز وضع سياسة جديدة، ولا تغيير سياسة حالية بدون إعلام الجمهور بالمحتوى content والأسباب Reasons.
- إلزام متخذي القرارات بالحصول على ملاحظات وتعليقات كل الأطراف ذوي الشأن من أصحاب المصلحة والمهتمين أو المعنيين بالقرار قبل اتخاذه.
- المشاركة المباشرة في صناعة القرارات من الأطراف المعنية والمهتمة، فإن لم يكن ذلك ممكناً، فيجب على الأقل نشر وعلنية جميع التفاصيل لكل عمل أو حالة.
- يجب أن يراعي متخذ القرار بصورة واضحة جميع الملاحظات والتعليقات التي يتم إبداؤها وتقديمها من المعنيين بالقرار، وأن يلتزم بأن يراعي الرد عليها، وأخذها في الاعتبار عند اتخاذ القرار، وذكر الأسباب الداعية والمبررة لاتخاذ القرار على النحو الصادر به.
- وجوب نشر كل من القرارات الفردية واللوائح مع بيان أسباب كل منها والاعتبارات القانونية والواقعية التي تبررها في السجل الفيدرالي للوكالة. وهو ما يتيح بالفعل لكافة المواطنين معرفة كيف تدار الشئون العامة، وكيف تصدر الوكالات قراراتها، وأسباب تلك القرارات ومبرراتها، كما تؤكد أيضاً وجوب تسبيب القرارات الإدارية المادة (2) فقرة (أ) من قانون حرية المعلومات لعام 1996، والتي تستوجب نشر الآراء النهائية، مشتملة على الآراء المؤيدة والمضافة للقرارات المتخذة[14].

---

(13) د.سامى الطوخى، الإدارة بالشفافية، الطريق للتنمية والإصلاح الإداري: من السرية وتدني الأداء والفساد إلى الشفافية والتسبيب، تطوير الأداء البشري والمؤسسي، دار النهضة العربية، 2006، ص 588 وما بعدها.

(14) انظر:

Administrative Procedures Act, Government Organization and Employees
The Freedom of Information Act, 1996.
www.fda.gov
www.usdoj.gov/oip/foia

كما أنه على سبيل المثال فإن الاستفتاء الشعبي، الذي هو عبارة عن عملية اتخاذ القرار بواسطة أغلبية أصوات المواطنين أصحاب المصلحة الحقيقية في إصدار هذا القرار أو الاعتراض عليه، مبدأ دستوري في كل من سويسرا ويوجسلافيا وأسبانيا، وفي السويد يُنظم ما يسمى بالاستفتاءات الاستشارية، وفي النرويج تطرح موضوعات معينة للاستفتاء الشعبي ومنها حالة إجراء تعديلات في الحدود الإدارية التي تنص على سلخ أو ضم منطقة لأخرى[15]. وفي الدانمرك هناك قانون يضع ثلاث مبادئ يتم على أساسها إعادة رسم حدود الوحدات المحلية، وهي تحقيق الكفاءة بخلق وحدات سكانية واقتصادية ملائمة للأغراض الإدارية، ويجب أن تكون للمدينة الواحدة سلطة محلية واحدة، ويجب احترام الولاءات المحلية بدمج الوحدات المحلية ككل ودون تقسيم لحدودها، أي إما أن يدمج الكوميون ككل أو لا يدمج لكن لا يقسم[16]. وتنص المادة الرابعة الفقرة 2 من الإعلان العالمي حول اللامركزية والحكم المحلي- الاتحاد الدولي للسلطات المحلية – تورنتو 1993، على أنه " لا يمكن تبديل حدود الجماعة المحلية إلا بعد التشاور معها أو عن طريق الاستفتاء الشعبي "[17].

وهو مما لا شك فيه يبرهن على عدم مطابقة التشريع المصري في هذا الصدد للأصول والقواعد العامة والضوابط القانونية المعمول بها في كافة الدول المتقدمة. كما يبرهن على ضعف التوجه الإداري الحكومي نحو الأخذ بالأسس العلمية لصناعة واتخاذ القرارات بصفة عامة، وقرارات إنشاء وتعديل الحدود الإدارية للوحدات المحلية بصفة خاصة، وإن كنا نسلم بأن القانون غير مطابق للمواصفات في هذا الصدد، فإنه ليس هناك ما يمنع الحكوميين من إتباع تلك الأصول العلمية من تلقاء نفسها دون إلزام قانوني عليها لأن ذلك قد يعفيها من التخبط في اتخاذ القرارات، وهو ما تجلى واضحا في القرارين السابق الإشارة إليهما، حيث أن قرار رئيس الجمهورية رقم 114 لسنة 2008 يقضي بتقسيم وتعديل النطاق والحدود الإدارية لبعض المحافظات وإنشاء محافظتين جديدتين، هما محافظة حلوان و6 أكتوبر، وقد تضمنت المادة الثالثة، تعديل في النطاق والحدود الإدارية لمحافظة المنيا وضم إليها مركز ومدينة الواحات، وتضمنت المادة الرابعة تعديل في النطاق والحدود الإدارية لمحافظة الفيوم وضم إليها:

مركز ومدينة الصف وامتدادها الصحراوي حتى حدود محافظة البحر الأحمر.

مركز ومدينة أطفيح وامتدادها الصحراوي حتى حدود محافظة السويس.

مركز ومدينة العياط.

الجزء الصحراوي من مركز الواحات من الحدود السابقة لقسم 6 أكتوبر والحدود الإدارية لمحافظة مرسي مطروح حتى حدود محافظة بني سويف وفقا لكشف التحديد المرفق.

---

(15) صبحي محرم، محمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في الحكم المحلي، دار النهضة العربية، ص 221.

(16) د. السيد عبد المطلب غانم، النظم المحلية في الدول الاسكندنافية، مكتبة النهضة المصرية، 1988، ص 40.

(17) اللامركزية والتنمية البشرية: الأبعاد والاتجاهات المعاصرة:

http://www.transparency libya.com/

وتضمنت المادة الخامسة منه تعديل في محافظة بني سويف بأن: يكون الجزء الصحراوي من مركز ومدينة الواحات المحدد بالكشوف المرفقة ضمن الوحدات الإدارية لمحافظة بني سويف.

ولأن القرار شابه الكثير من الشوائب التي تجعله لا يحقق الحد الأدنى من أهدافه، مما ترتب عليه اعتراضات كبيرة من الجمهور المعني في المجتمع المحلي، فعلى سبيل المثال تظاهر 3 آلاف مواطن من الواحات البحرية، احتجاجًا على ضم الواحات البحرية لمحافظة المنيا، وفصلها عن محافظة الجيزة، فقد هدد المتظاهرون خلال الوقفة الاحتجاجية التي تمت عقب صلاة الجمعة، بتنظيم إضراب وعدم الخروج لأعمالهم، وأرجع المتظاهرون أسباب رفضهم قرار ضم الواحات لمحافظة المنيا إلي مخاوفهم من عودة الواحات إلي دائرة النسيان والتجاهل الحكومي، الأمر الذي جعل المجلس الشعبي المحلي لمركز ومدينة الواحات البحرية، يصدر بيانًا من 5 صفحات، تضمن 11 مطلبًا أرسلها إلي الرئيس مبارك لتنفيذها، وحذر البيان من عواقب نقل تبعية الواحات البحرية إلي محافظة المنيا، كما حذر من وجود أخطار خدمية وصحية وبيئية، وذكر البيان أن نقل تبعية الواحات البحرية لمحافظة المنيا، يسبب خسائر اقتصادية ويهدد السياحة التي تتميز بها مدينة الواحات البحرية، واشتهرت بها عالميًا، الأمر الذي أدي إلي تعديل القرار بإعادة ضم الواحات البحرية إلي محافظة 6 أكتوبر[18]، وعندما تبين للحكومة عدم ملائمة القرار للواقع وللأهداف التي يجب أن يحققها، فقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 124 لسنة 2008، بتحديد نطاق وحدود محافظات القاهرة وحلوان و6 أكتوبر، ونص هذا القرار في المادة الربعة منه إلغاء المواد الثالثة والرابعة والخامسة من قرار رئيس الجمهورية رقم 114 لسنة 2008. وبالرغم من ذلك، يظل القرار غير محقق لأهدافه، لعدم مراعاة حدود مثلى للامركزية جغرافيًا، وبالتالي فهو يحرم محافظتي القاهرة والجيزة من مقومات وفرص التنمية المستدامة.

1-4. التقسيم الإداري المأمول للمحافظات:

وفي ظل هذا الواقع يوصي الباحث بوجوب إعادة النظر في التقسيم الإداري الجغرافي لمحافظات مصر في إطار المعايير الجديدة العلمية والموضوعية السابق الإشارة إليها، فينبغي إعادة التقسيم بحيث تشمل كل محافظة بقدر الإمكان حدودًا بحرية شرقًا أو شمالاً (البحر الأحمر – البحر المتوسط)، وحدودًا نيلية وزراعية في الوسط، وحدودًا صحراوية شرقًا وغربًا، وحدود دولية مع ليبيا أو السودان. وذلك تحقيقًا للتمكين والتنمية الشاملة.

(18) http://www.egypty.com/people-talk-details.aspx?people_talk=1443

2. حدود مثلى للامركزية سياسيا

ونعنى بذلك درجة توزيع سلطة الحكم بين الحكومة المركزية والمجتمع المحلي ، والتي يكون معيارها الأساسي درجة التمكين السياسي المتروكة للمجتمع المحلي بسلطة البت النهائي فيما عهد له من اختصاصات دون رجوع إلى الحكومة المركزية ، ويجب أن يستند ذلك إلى عدد من المعايير ، منها على سبيل المثال ما يلى :

- ✓ معيار تمكين المجتمع المحلي من اختيار الرؤساء التنفيذيين لوحدات الإدارة المحلية ، بعضها عن طريق الانتخاب ، والبعض عن طريق مسابقات تنافسية موضوعية .
- ✓ معيار تمكين المجتمع المحلي من اختيار ممثليه الشعبيين (أعضاء المجالس الشعبية المحلية) .
- ✓ معيار تمثيل المرأة بنظام الحصص (الكوتا) .
- ✓ معيار تمثيل منظمات المجتمع المدني الأهلية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمهنية والعلمية وغيرها في عضوية المجالس الشعبية المحلية وتمكينها من المشاركة في صناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بمجالات أنشطتها .
- ✓ معيار اشتراط التأهيل المسبق للمرشحين كرؤساء تنفيذيين أو ممثلين شعبيين .
- ✓ معيار تمكين المواطن المحلي من المشاركة في صناعة القرارات المحلية ، وحضور جلسات ومناقشات المجالس الشعبية وإبداء الآراء والمقترحات والأسئلة .
- ✓ معيار حق المواطنين في إسقاط العضوية عن ممثليهم في المجلس الشعبي المحلي ، أو حجب الثقة عنهم بحيث يستقيلوا قبل انتهاء مدة عضويتهم القانونية .
- ✓ معيار وجود أمبودسمان محلى (مفوض شعبي محلي) .
- ✓ معيار الشفافية في إدارة الشئون العامة المحلية .
- ✓ معيار تمكين المجتمع المحلي من حوكمة المنظمات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني المحلية .
- ✓ معيار حق المواطن المحلي في الطعن القضائي على قرارات السلطات المحلية بالإلغاء أو التعديل سواء كانت هذه القرارات فردية أو لائحية ، صريحة وضمنية ، إيجابية وسلبية .

وبمراجعة قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 الحالي ، نجد أن معظم المعايير العلمية السابق الإشارة إليها فيما يتعلق بالحدود المثلى للامركزية المجتمعية السياسية مفتقده إلى حد كبير ، وذلك للعديد من الأسباب منها :

2-1ـ تعيين رؤساء الوحدات المحلية يقرره القانون للسلطة المركزية بسلطة تقديرية لا مجال فيها للمشاركة أو التمكين للمجتمع المحلي المعني . فالمحافظ يصدر بتعينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية (المادة 25) . ورئيس المركز يختاره رئيس مجلس الوزراء (المادة 44) .

هذا وتشير بعض دراسات استطلاعات الرأي ، إلى وجوب أن يجرى تعديل على قانون الإدارة المحلية الحالي ، بحيث يتضمن اختيار رؤساء الوحدات التنفيذية بالانتخاب ، وخاصة وظيفة المحافظ وذلك للأسباب التالية :

- حتى تكون هناك استجابة أعلى من التنفيذيين لمتطلبات واحتياجات المجتمع المحلي .
- حيث يمثل ذلك دعمًا لفكرة اللامركزية والتمكين المحلي .
- لأن الانتخابات سوف تفرز أفضل العناصر القادرة على تنفيذ متطلبات المجتمع المحلي .
- سوف يؤدي ذلك إلى وجود استقلالية للمجتمع المحلي في مواجهة الحكومة المركزية .
- سوف يساعد ذلك على زيادة الوعي لدى المجتمع المحلي بأهمية المشاركة واختيار من يمثله في إدارة شئونه العامة وزيادة القدرة على المساءلة .
- سوف يدعم ذلك فكر الديمقراطية السياسية .
- سوف يساعد ذلك في القضاء على ظاهرة الإرهاب السياسي وعلى حججه .
- ويمكن إضافة عدد من الضوابط تتمثل في :

✓ أن يكون التجديد لاختيار الرؤساء التنفيذيين عن طريق الانتخاب أو التعيين لمرة واحدة ولمدة محددة ولا تزيد على خمس سنوات .

✓ اشتراط التأهيل المسبق بدورات تأهيلية حيث إنه في بعض الحالات قد يكون المرشح ليس له سابق عمل أو خبرة في المجتمع المحلي .

✓ أن يتم الاختيار بطريق الانتخاب على مرحلتين :
   - المرحلة الأولى : يتم انتخاب عضوين على الأقل من المجلس الشعبي للوحدة المحلية .
   - المرحلة الثانية : أن يتم الانتخاب عن طريق الاقتراع المباشر من المجتمع المحلي للأعضاء الناجحين في المرحلة الأولى .

✓ أن يقدم المرشح برنامجًا انتخابيًا عبارة عن خطة خمسية للوحدة المحلية يعتمد فيه على المعلومات الواقعية المتاحة . ويكون محلاً للمساءلة عن البرنامج في حالة نجاحه في الانتخابات .

✓ يرى البعض ضرورة قصر الاختيار عن طريق الانتخاب على وظيفة المحافظ ، أما رؤساء المدن والقرى والأحياء ، فيكون بقرار من المجلس الشعبي للمحافظة ، وبناء على مسابقات تنافسية محلية ، وبشرط إدارتها من قبل جهات علمية محايدة ، مثل الجامعات أو غيرها ، على أن يتم

تحديد المعايير والشروط اللازمة لاختيارهم أو الدورات التدريبية التأهلية الواجب عليهم اجتيازها أو أداء اختبارات بها[19].

2-2ـ لم يشترط القانون تمثيل المرأة بنظام الحصص (الكوتا). وهو الأمر الذي جعل مساهمة المرأة في المشاركة في إدارة الشئون العامة المحلية دون المستوى المأمول.

2-3ـ لم يشترط القانون تمثيل منظمات المجتمع المدني الأهلية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمهنية والعلمية وغيرها في عضوية المجالس الشعبية المحلية.

2-4ـ نصت المادة 75 من قانون نظام الإدارة المحلية على الشروط الواجب توافرها فيمن يرشح عضوا بالمجالس الشعبية المحلية، ولم تتضمن ضرورة اشتراط مواصفات أو تأهيل مسبق للمرشحين، وهو الأمر الذي يفسر أسباب تدني أداء المجالس الشعبية المحلية، ولا شك أن التأهيل المسبق يحقق ما يلي:

- يضمن فاعلية العضو في المشاركة ويضمن الفهم لإدارة الشئون العامة والمتابعة والرقابة على خطط تنمية المجتمع المحلي.
- زيادة قدرة العضو على المخاطبة والتعبير عن مشاكل المجتمع.
- تقليل الفجوة الثقافية بين الشعبيين والتنفيذيين وبالتالي توفير الاحترام المتبادل، وتقليل نظرة التعالي بين التنفيذيين في مواجهة الشعبيين.
- سوف يؤدي ذلك إلى تنامي وزيادة القدرة المعرفية والتعليمية لأفرد المجتمع المحلي، وهو ما يؤثر بشكل إيجابي وكبير على زيادة المشاركة، وزيادة معدل التنمية المستدامة.
- اشتراط التأهيل المسبق للمرشح من خلال دورة تدريبية تحتوي على مجموعة من المعلومات والمهارات المتعلقة بإدارة شئون المجتمع المحلي مثل التخطيط بالمشاركة، وإعداد الموازنات، والقدرة على مناقشتها وتحليلها، وطرق التمويل غير التقليدية، وأساليب الرقابة على المشروعات والمرافق العامة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في نطاق المجتمع المحلي للوحدة المحلية. بشرط أن يكون التأهيل المسبق من جهة محايدة ومستقلة عن الحكومة، مثل الجامعات والمراكز البحثية، ويجب توحيد المحتوى العلمي للتأهيل. وتوفير حقائب تدريبية كاملة بالمحتوى، وأن يتم تطويرها كل ثلاث سنوات، من خلال جهة علمية يتم اختيارها في إطار من الشفافية والتنافسية من خلال مناقصة عامة.

2-5ـ إن القانون وإن كان قد أتاح للمجتمع المحلي اختيار الأعضاء الشعبيين عن طريق الانتخاب المباشر، إلا أنه لم ينص على ارتباط عدد الأعضاء الممثلين بالتعداد السكان، ولا شك إن ذلك

(19) تقرير نتائج ومقترحات المجموعات الحوارية الخاصة بتعديل قانون الإدارة المحلية، مشروع مبادرة اللامركزية المصرية بمحافظة البحيرة، سبتمبر- أكتوبر 2007، غير منشور.

هو الأقرب إلى عدالة التمثيل، ويجعل القرارات المحلية أكثر تعبيراً عن المجتمع المحلي، ويتوجب التقسيم الإداري الشرطي الذي لا يستند إلى اعتبارات التنمية، وإنما إلى الاعتبارات الأمنية فقط.

2-6- لا يتضمن القانون أحكامًا خاصة بالمعايير السابق الإشارة إليها في شأن الحدود المثلى للامركزية سياسيًا.

3- حدود مثلى للامركزية التنظيمية والإدارية

- التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التشغيلي.
- الهياكل التنظيمية وتوصيف الوظائف.
- إدارة الموارد البشرية.
- هياكل تدفق المعلومات
- المتابعة والرقابة والمساءلة.

4- حدود مثلى للامركزية الفنية

- إنشاء الخدمة.
- تقديم الخدمة.
- وضع المعايير والمواصفات المحلية بما لا يقل عن المستوى الإرشادي المركزي.
- التحسين المستمر لمستوى المعايير والمواصفات.

5ـ حدود مثلى للامركزية المالية

- المنح والدعم من السلطات المركزية.
- فرض ضرائب نوعية محلية.
- ترحيل الفائض في موازنة المحليات من سنة إلى أخرى.
- فرض رسوم مقابل الخدمات العامة أو الأساسية.
- الاستغلال المحلي للأصول والموارد المحلية طبقًا لمفاهيم إدارة الأعمال.
- التبرعات.

6ـ حدود مثلى للامركزية اللائحية والقانونية

- صلاحية السلطة المحلية في تقنين لوائح منظمة للحدود السياسية والجغرافية و الإدارية والفنية والمالية.

وبمراجعة قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 الحالي، نجد أن معظم المعايير العلمية السابق الإشارة إليها، فيما يتعلق بالحدود المثلى للامركزية المجتمعية من النواحى التنظيمية والإدارية والفنية والمالية واللائحية والقانونية، تتراوح ما بين مفتقدة أو قاصرة عن تحقيق أهداف التمكين لأجل التنمية المحلية المستدامة أو غامضة ومتضاربة ومسلوبة بنصوص متضمنة في قوانين أخرى لصالح الاتجاه المركزى البيروقراطي البعيد عن الإحساس باحتياجات ومتطلبات التنمية المحلية، التي تختلف من مجتمع محلي إلى آخر. وهو الأمر الذي يحتم وجوب إعادة النظر في كليات وتفاصيل قانون الإدارة المحلية الحالي.

رابعًا: مشكلات متنوعة لنظام اللامركزية في مصر:

هناك العديد من المشاكل التي مازالت تواجه التحول إلى اللامركزية، ومنها على سبيل المثال:

1. التبعية المزدوجة التي تخضع لها مديريات الخدمات: تتمثل هذه المشكلة في أن المديريات التابعة للوزارات التي نقلت اختصاصاتها للمحافظات (وعددها 14 مديرية) تخضع للإشراف المزدوج عليها من جانب المحافظ والوزير معًا.
2. عدم وجود سلطات حقيقية للمحافظ على الهيئات العامة والجهات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى المحافظة: تكمن المشكلة هنا في غياب أي دور حقيقي للمحافظ في التنسيق بين المشروعات التي تقوم بها هذه الهيئات المركزية التي تمتد أنشطتها إلى المحليات، على الرغم من أن الخدمات التي تقدمها تؤثر في مدى رضاء المواطنين عن أداء القيادات المحلية. كما أن المحافظ ليست له سلطة تعيين رؤساء الوحدات المحلية - باستثناء رؤساء القرى - حيث أعطى القانون هذه السلطة لرئيس مجلس الوزراء، بالاتفاق مع المحافظين المختصين.
3. خلل في العلاقات بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية.
4. التدرج الهرمي لسلطات الوحدات المحلية: إن النظام المحلي المصري يتسم بالتدرج، سواء بين الوحدات المحلية، بعضها البعض، أو بينها وبين الحكومة المركزية. وتوضيحًا لذلك، فإن للمجالس الشعبية المحلية في المستويات الأعلى حق الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية في المستويات الأدنى. كما أن لها حق التصديق أو الاعتراض على قراراتها، وكذلك الأمر بالنسبة للقيادات التنفيذية في علاقاتها ببعضها البعض وعلاقاتها بالحكومة المركزية.
5. عدم التوازن بين السلطة والمسئولية: ويشمل ذلك عدم وجود حدود مثلى إدارية وتنظيمية وفنية ومالية ولائحية.
6. عدم ملائمة أسلوب التمثيل في المجالس الشعبية المحلية: إن عدد الأعضاء الذين يمثلون الحي في المجلس الشعبي المحلي للمحافظة قد يقترب من عدد أعضاء المجلس المحلي للحي الذي يتكون من قسمين إداريين (24 عضواً في مقابل 20 عضواً يمثلون الحي في المجلس الشعبي المحلي للمحافظة).
7. غياب معايير تقييم أداء القيادات والوحدات المحلية: ويترتب على غياب معايير اختيار وتقييم القيادات المحلية عدم معرفة أسباب نجاح بعض القيادات، ومن ثم كيفية استفادة الآخرين منها، وكذلك عدم معرفة أسباب فشلها، ومن ثم استبعادها. وينطبق ما سبق على تقييم أداء الوحدات المحلية، فالتقرير السنوي الذي يقدمه الوزير المختص بالإدارة المحلية عن إنجازات وأنشطة المجالس الشعبية المحلية يتسم بما يلي:
   - التركيز على التقييم الكمي لإنجازات الإدارة المحلية، دون ربط هذه الإنجازات أو المخرجات بالمدخلات.

- التركيز على نسبة ما تم إنفاقه من الموازنة العامة.
- التركيز على عدد الجلسات التي يعقدها كل مجلس شعبي محلي، وكذلك عدد اجتماعات اللجان.

8. انخفاض مستوى التمكين المالي للوحدات المحلية :

ويعكس ذلك عدم تمتع الوحدات بالاستقلال المالي، الذي يعد عنصراً مهمًا من عناصر استقلال هذه الوحدات المحلية، حيث يتضح ذلك من خلال :

- ✓ عدم وجود نظام متكامل وشامل وواضح للتمويل المحلي، وخاصة فيما يتعلق بطرق التمويل غير التقليدية.
- ✓ عدم وجود سلطة حقيقية للوحدات المحلية في إعداد واعتماد الموازنات المحلية.
- ✓ عدم وجود سلطات فعلية لدى القيادات المحلية تمكنها من تنفيذ الموازنات المحلية.

9. ضعف المشاركة في الانتخابات المحلية : ويرجع ضعف الإقبال على الانتخابات المحلية إلى :

- ✓ نظام الانتخابات المحلية وتعقيداته، الأمر الذي يُصعب من عملية الاختيار.
- ✓ عدم التواجد الفعال للأحزاب السياسية في جميع الوحدات المحلية.
- ✓ ضعف دور المجالس الشعبية المحلية.

التوصيات :

1ـ توصيات على المدى القصير :

- ✓ التوسع في تطبيق مفهوم اللامركزية المؤسسية المجتمعية على بعض النماذج التجريبية من خلال التفويض من السلطة المركزية إلى السلطات المحلية، مثل تجربتي لامركزية التعليم قبل الجامعي في محافظتي الإسكندرية وقنا.
- ✓ اختيار إحدى المحافظات وتمكينها من تطبيق نموذج اللامركزية المجتمعية من خلال إصدار قانون تجريبي للحكم المحلي بها يتضمن حدود مثلى للامركزية المجتمعية السابق بيانها سابقا وتمكينها من مواردها المالية وبما يحقق تمكين مجتمعها المحلي من تحقيق أهداف التنمية المستدامة بها.

2ـ توصيات على المدى الطويل :

- ✓ إلغاء قانون الإدارة المحلية الحالي رقم 43 لسنة 1979 وتعديلاته، وإصدار تشريع جديد يتضمن :
  - تطبيق مفهوم اللامركزية المجتمعية المؤسسية على نحو صحيح.
  - فصل مديريات الخدمات والإدارات التابعة لها عن الوزارات المركزية وتتبيعها للسلطات المحلية بالمحافظات، كإدارات تنظيمية وتنفيذية محلية.

- إعطاء المحافظات مرونة أكبر في تحديد احتياجاتها التنموية والمشاركة في إعداد الموازنة العامة للدولة وتوكيلها في إدارة الإنفاق من بعض بنود الموازنة المرتبطة بالتشغيل والصيانة والخدمات.
- التمكين المالي للمحليات بالاستقلال عن الوزارات المركزية وترحيل الفائض في موازنة المحليات من سنة إلى أخرى.
- تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية في الرقابة وتحقيق التوازن بينها وبين المجالس التنفيذية وإعطاؤها مساحة أكبر من المشاركة في إعداد الخطط ومراقبة تنفيذها.
- دعم نظم الشفافية والمساءلة في منظمات الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني المحلي.
- رسم حدود مثلى للامركزية المجتمعية جغرافيًا وسياسيًا وإداريًا وفنيًا وماليًا وقانونيًا.
- إدارة الخدمات المحلية، وفق مفهوم اللامركزية المؤسسية المجتمعية.
- إنشاء " أمبودسمان شعبى (مفوض شعبى) على مستوى المحافظة " .
- تمكين السلطات المحلية والشعبية من حوكمة الشركات ومنظمات المجتمع المدني العاملة في المجتمع المحلي.

✓ إعداد مشروع " قانون حرية المعلومات والشفافية في إدارة الشئون العامة ومنظمات المجتمع المدني " يشمل المستوى المركزي والمحلي كما يشمل كافة القطاعات على المستويين المركزي والمحلي.

الفصل الرابع
التخطيط ومشاركة المواطن
أو التخطيط بالمشاركة

السيد عبد المطلب أحمد غانم

مقدمة:

ما أسوأ الطبيب الذي يصف العلاج دون فحص الحالة، أو يصف نفس العلاج لكل الحالات دون مراعاة الاختلافات! المخطط كالطبيب إن حل مشكلة أو تابع أو خطط النمو والتنمية، لا يصح لكليهما أن يشخص بعيدًا عن الحالة، من منا يستطيع القول إن مصر الجديدة مثل الزاوية الحمراء، أو مصر القديمة مثل المعادي؟ قد يقول قائل: "على رسلك إنما نخطط للمستقبل!" ويقول المواطن العادي لذلك الخبير الجهبذ الجالس في غرفة مكيفة على مقعد وثير: "ويلنا منك ومن أمثالك! إنما نطلب عونك الفني فيما نريد ولا نطلب منك ما تريد لنا أو تريد بنا، نحن أعلم بشئوننا، وأقدر على تحديد ما نحلم به، يتغير العالم من حولنا وقد تغير بالفعل، هل نسايركم فيما يحلو لكم لا ما يحلو لنا؟ توقفوا عن معاملتنا كأشياء وعاملونا كبشر لهم عقول تفكر ونفوس تطمح وأجساد تتألم"، المخطط والطبيب سواء، كلاهما ينصح وحسب، إن طلب منه النصح والحكم للإنسان موضع الفحص اللهم إلا إن كان قاصرًا أو مصابًا بمرض عقلي.

قد تكون العبارة السابقة صادمة لكنها حق، فعلينا أن ندرك ما تغير في تفكير من حولنا وسبقنا في جهود التنمية، وعلينا أن نعي أن هناك مشكلات جديدة ومطالب جديدة تقتضي منا طرقًا غير التي ألفناها في التفكير والعمل، وعلينا أن نفهم ما يعنيه التخطيط التشاركي. وهو ما يتناول هذا الفصل من خلل المحاور التالية:

أولاً: تغير التفكير التنموي[1]:

على الرغم من التحولات الواضحة في دراسة التنمية الاقتصادية وفي دراسة العناصر الغائبة أو المفقودة في عملياتها، وتحول العالم إلى مفاهيم أخرى، إلا أننا كثيراً ما نتشدق بها ولا نمليها في أرض الواقع، ويمكن أن نحدد هذه التوجهات في أربع توجهات تقابلها توجهات أربع اعتمدت عليها إستراتيجية التنمية التقليدية:

1. بناء القدرات لا بناء المؤسسات.
2. المشاركة الشعبية لا الدور المتعاظم للحكومة.
3. التخطيط الإقليمي والمحلي لا التخطيط المركزي.
4. الاعتماد على الجهود المتاحة لا مزيد من التكنوقراط.

ولا تهدف المناقشة التالية إلى الإجابة على الأسئلة التي يمكن أن تثار بصدد هذه التوجهات وإنما تهدف إلى بلورة نقاط بدء لدراستها دراسة متعمقة.

1. بناء القدرات لا بناء المؤسسات:

أهتم الفكر الإداري في الخمسينات والستينات بالتغيرات السريعة أو البطيئة في المؤسسات التقليدية، وكانت بؤرة الاهتمام هي إدخال مؤسسات جديدة في بيئة تسيطر عليها أشكال اجتماعية قديمة، وكانت الأسئلة المحورية: كيف نغرس مؤسسة أو ممارسات حديثة في بيئة ممارسات تقليدية؟ وكيف تستمر؟ وعلى الرغم من التحول الواضح من الاعتماد كلية على التخطيط المركزي - الركيزة الأساسية في الإستراتيجية التقليدية- إلى برامج تنمية المجتمع، والتنمية الريفية المتكاملة، وهي برامج

---

(1) من الدراسات المبكرة النقطة: السيد عبد المطلب غانم، المشاركة السياسية في مصر، رسالة دكتوراه غير منشورة (جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1979)، المحليات: دراسة مقارنة (القاهرة: نهضة الشرق، 1981)، الجمهورية العربية اليمنية وضرورة البحث عن إطار للتنمية الإدارية، 26 سبتمبر يناير 1985، إدارة التنمية: بناء مؤسسات أم بناء قدرات، بحث ألقي في ندوة "الاقتصاد للإعلاميين والكتاب" تحت إشراف الجمعية الاقتصادية اليمنية ووزارة الإعلام، يناير 1985، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية: مجلس التجارة والتنمية، نقل التكنولوجيا: آثاره على التنمية والبيئة (أمانة الاونكتاد، نوفمبر 1978)، البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم 1983 (القاهرة: مؤسسة الأهرام، 1983).

ومن الدراسات الحديثة:

Fukuda-Parr, Sakiko; Lopes, Carlos; and Malik, Khalid (editors) 2002. Capacity for Development: New Solutions to Old Problems. London, United Kingdom/Sterling, Virginia, published by Earthscan in association with the United Nations Development Program; Browne, Stephen (ed.) (2002). Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experiences. London, United Kingdom/Sterling, Virginia, published by Earthscan in association with the United Nations Development Program; Lopes, Carlos and Theisohn, Thomas 2003, Ownership, Leadership and Transformation: can we do better for capacity development? London and Sterling, Virginia: Earthscan Publications Ltd= (UNDP); Morrison, Terrence (2002). Actionable Learning: A Handbook for Capacity Building Through Case Based Learning. Asian Development Bank Institute.

موجهة للقضاء على الفقر وزيادة الرفاهية، فإن التركيز على البداية الجديدة ظل قائمًا، ويؤكد أنصار هذا الاتجاه على أن له المزايا التالية:

- يضمن مساندة ومشاركة السكان المحليين في قرارات وأنشطة المشروع.
- يحيد المؤسسات القائمة والمتأصلة في المجتمع المحلي والمنظمات المحلية التي قد تكون معادية للتنمية.
- يتحاشي الضوابط والقيود الإدارية الموجودة والمتوارثة.
- يوفر قاعدة تدريبية للقيادات الخلاقة التي يمكن أن تتحول إلى بيروقراطية.
- يسهل قياس الأثر في منطقة الهدف وإجراءات المحاسبة.
- يبسط عملية التمويل ويدعم إمكانيات ضبط المنتج.

وبينما تطلبت مشروعات التنمية الهادفة إلى القضاء على الفقر من خلال مشروعات صغيرة، كثيفة العمل، صعبة المراجعة والتفتيش، بطيئة التنفيذ، وغير ملائمة للأساليب المعقدة لتقييم المشروع، فإن الجهات الممولة، قومية أو دولية، تفضل المشروعات الكبيرة، كثيفة رأس المال والواردات، سهلة المراجعة والتفتيش، سريعة التنفيذ، والمناسبة لتحليل التكلفة/ العائد، وبدلاً من أن ننمي في المجتمع القدرة على تنمية نفسه ننمي فيه الاعتماد على المستشارين وموظفي الحكومة.

ولذلك فإنه من الخطر أن يتبع إستراتيجية التنمية بناء مؤسسات جديدة، فتنتهي بعلاقات تبعية، وتعاني من نفس المشكلات التي عانت منها إستراتيجية التنمية التقليدية، ولذلك حان الوقت لتعلم الحكمة التالية: "إذا أعطيت رجلاً سمكة فقد أطعمته يومًا، وإذا علمته الصيد فقد أطعمته بقية حياته"، ولكن المشكلة الحقيقية تكمن في "من يعرف فن الصيد" ففيها تكمن علاقات التبعية، ولا تعالج هذه النقطة مسألة "من يعرف فن الصيد" ولا مسألة "من يملك السمك" فهاتان مسألتان تتعلقان بخصوصية كل مجتمع والعلاقات الداخلية والخارجية التي يفضلها، وإنما تناقش "تعلم فن الصيد"، ألا وهو، بناء القدرة.

وفي الواقع فلا يتطلب بناء القدرة بناء مؤسسات جديدة، وإنما تقوية المؤسسات القائمة حتى تتمكن من استيعاب الموارد الجديدة واستخدامها في دعم عمليات التنمية واستخراج أو توليد موارد أخرى واستخدامها، فهي تهدف إلى تحقيق استمرارية في جهود التنمية، ولا يعني هذا مجرد القدرة على "التأقلم" أو "البقاء" وإنما هي قدرة على إدارة التغيرات المطلوبة، وتخطيط وتنفيذ تغيرات جديدة، فهو مبني على الدرس الذي كشفت عنه الأمم المتحدة عام 1957 ولم يلتفت إليه كثيرًا: "يتم إنجاز التأقلم أو إدخال التغيرات بصورة أفضل، عندما تستخدم المؤسسات التقليدية الراسخة، وعندما لا يتم الإصرار على الإصلاحات الراديكالية في البنية والعملية الإدارية كغاية أولى".

كما لا يتطلب بناء القدرة المزيد من التدريب على أساليب الإدارة الحديثة، فليس الاختبار الحقيقي علي القدرة في سيادة أسلوب معين، وإنما في القدرة على تحديد متى يكون الأسلوب ملائمًا أو غير ملائم للمشكلة موضع المعالجة، وعلى البحث عن أساليب بديلة، فبناء القدرة يتطلب تخطي العادات الروتينية إلى الاستجابات الخلاقة التي تتطلبها التنمية، فالاهتمام ببناء القدرة ليس ما يجب أن تكون عليه الممارسة، وإنما تخطي الفجوة بين النظرية والممارسة، فبناء القدرة أساسًا عملية "تعلم اجتماعي" تهدف إلى خلق القدرة لدى الإنسان على حل مشكلاته، وعلى اكتشاف طرق أفضل لتحقيق أهدافه، بغض النظر عما يحدث في البيئة من تغيرات، ولا يتطلب بناء القدرة المحاولات المتكررة لإعادة تنظيم الأجهزة الحكومية من أعلى، كما كان عليه الحال في الخمسينات والستينات، وإلى حد كبير اليوم، وإنما عمليات تنمية لمنظمات الجهاز الإداري، عمليات لا تتوجه أساسًا إلى الأبنية الرسمية للمنظمات، وإنما تتوجه إلى الناس والعمليات وإلى التغير نفسه، من أجل تحسين الأداء، وزيادة القدرة وتوسيعها، وزيادة الفعالية، وهي عمليات يصبح فيها العنصر الخارجي مجرد عامل مساعد، وليس عاملاً أساسيًا، فتنمية المنظمة طريقة أساسية "لتعلم كيفية التعلم".

ولكن تبقى مشكلات أساسية قد تعترض برنامج بناء القدرة، وتنبع هذه المشكلات من تعريف "القدرة" نفسها، ويمكن حصر خمس مشكلات من هذا النوع: ..

- **البقاء مقابل الخدمة:** فأحد الاتجاهات هو قياس القدرة "بقدرة المنظمة على البقاء" أو بعبارة أخرى قدرتها على الإنجاز الناجح للمهام التي تؤثر على نموها وتنميتها طويلة المدى، ومقابل هذا يؤكد اتجاه آخر على المنظمة كموفر للخدمة، أو بعبارة أخرى قدرتها على استخدام سلطاتها ومواردها في إنجاز الأغراض الاجتماعية.

- **السياسة مقابل الرشادة:** فيؤكد البعض على خصائص معينة للإدارة مثل: السياسة والعمليات غير الرسمية والمشاركة، بينما يؤكد البعض الآخر على الرشادة أو "كمال" الإدارة.

- **المدخلات مقابل كل النظام:** فيعرف البعض بناء القدرة على أنه القدرة على جذب المدخلات، وذلك مقابل تعريف البعض لها بأنها التشغيل الفعال للنظام ككل.

- **الذات مقابل شيء خارجي:** فيعرف البعض بناء القدرة بأنها القدرة على إدارة الشئون الخاصة، وعلى الحماية الفعالة لمصالحهم ودفع هذه المصالح، والتقليل من تعرضها للتغيرات الضارة القادمة من خارج المنطقة، بينما يعرفها البعض بأنها القدرة على الوفاء بأهداف ومعايير خارجية أي مفروضة من خارج المنطقة.

- **الوسائل مقابل النتائج:** فبينما يركز البعض على الوسائل أي الأنشطة التي يجب أن تقوم بها المنظمة، يركز البعض الآخر على النتائج التي يجب أن تحققها".

2. المشاركة الشعبية..لا الدور المتعاظم للحكومة:

لقد ركزت دراسات التنمية في الخمسينيات على الفجوة الموجودة في مجال التكنولوجيا بين البلدان المتقدمة والبلدان المتنامية، وتوجهت في الستينات إلى الفجوات الموجودة في الموارد: الفجوة بين إيرادات الحكومة وإنفاقها، بين الصادرات والواردات، بين الادخار والاستثمار، ومن ثم افترضت هذه الدراسات والإستراتيجية المتبعة دوراً "سلامياً" لأغلبية الشعب، وأسندت سلطة صنع القرارات على القلة المدربة على التكنولوجيا الحديثة، والماهرة في إدارة تدفقات الموارد القومية، واقتصر استعمال اصطلاح "المشاركة" على "المشاركة السياسية" في معناها الضيق المتمحور حول الانتخابات وصنع القرار السياسي، فعرفت المشاركة باصطلاحات التصويت والعضوية في التنظيمات السياسية، وتولي مناصب بالانتخاب، والقيام بدور في الحملات الانتخابية، وعندما تم ربطها بالتنمية نظر إليها البعض إليها على أنها نتيجة للتنمية أو سمة لأنماط مختلفة من النظم السياسية، أو على أنها متغير تابع غير مرتبط بالضرورة بالتنمية، أو على أنها تقود مع التعبئة السياسية إلى فساد سياسي وإلي عدم استقرار سياسي مع مضاعفات سلبية بالنسبة للتنمية الاقتصادية أو على أنها تتبع ارتباطيًا التقدم في عمليات التنمية.

وبينما كانت نظريات وممارسات التنمية تشهد تغيرات جوهرية ظلت نظرية المشاركة عند حدودها الضيقة، ففي منتصف الخمسينات ظهر مفهوم "تنمية المجتمع" بمساعدة من الولايات المتحدة وبعض المنظمات الدولية، وانتشرت برامجه حتى بلغ عدد البلدان التي أخذت به فيما بين 1953 و1959 سبع وعشرون بلدًا، وظهر أيضًا مفهوم "الإحياء الريفي" على يد معاهد فرنسية وبمساعدة من الحكومة الفرنسية، وانتشرت برامجه في البلدان الإفريقية الناطقة بالفرنسية، وصدر حول تنمية المجتمع والإحياء الريفي مجموعة من الكتابات التي لم تلق انتباهًا كافيًا.

وأعتمد البرنامجان على وجود وزارة أو جهاز إداري مواز للوزارات والأجهزة الحكومية التقليدية، وانصب اهتمامهما على العمل الميداني، واعتمدا على وجود أدوار متخصصة في التغيير تعمل على مستوى القرية في تحديد المشكلات، وتعبئة جهود السكان لحلها، وأكدا على مبدأ مساعدة الذات، ولكنهما تجاهلا عدم التجانس في المجتمعات الريفية، فافترضت برامج تنمية المجتمع أن الحاجات المحلية مشتركة ويرغب الجميع في إشباعها، وافترضت برامج الإحياء الريفي، أن التعاون ليس إلا مسألة توصيل المعرفة الفنية والموارد إلى الفلاحين، وتجاهلا بنية التدرج الاجتماعي المحلي التي أدت إلى أن تحصل جماعات صغيرة على معظم مزايا المشروع، وأهم الفروق بين تنمية المجتمع والإحياء الريفي هي:

تنمية المجتمع	الإحياء الريفي
الهدف زيادة قدرات الناس على مساعدة أنفسهم.	التحام جهود الفلاحين مع جهود الحكومة في عمليات التنمية.
علق أهمية كبيرة على الاستقلال المحلي.	عمل على التحام القاعدة بالمستويات الأعلى كجزء من برنامج قومي.
أعتمد على متخصص متعدد الأغراض.	اعتمد على القرويين المتطوعين.
أعتقد في رغبة المجتمع التلقائية في إزاحة عقبات التنمية.	أتجه إلى تعليم القرويين بأن تنمية وعيهم مرتبط بتنمية مجتمعهم.

وبينما أخذت هذه البرامج في التوقف، أخذ الكتاب والممارسون يلفتون الانتباه إلى أهمية وحيوية مشاركة السكان في جهود التنمية، ويعطون معني جديداً ووجهة جديدة للمشاركة: "قد تعني المشاركة المحلية انخراطًا في التخطيط، بما في ذلك تقييم الحاجات المحلية، وحتى إذا لم يشارك الناس المحليون في التخطيط، فيجب على الأقل أن يحاطوا علمًا بالخطط الموضوعة لمناطقهم، متى كان من المتوقع أنهم سيوافقون وسيتعاونون في تنفيذ البرنامج، ويمكن أن تنمي المشاركة في التخطيط والتنفيذ لدى السكان الريفيين في الاعتماد على الذات الضروري للتنمية المتصاعدة".

ويمكننا أن نحدد ثلاثة مجالات أساسية للمشاركة تتوجه إليها إستراتيجية التنمية المستقلة، أولها: برامج التنمية المستقلة، ثانيها: الإنتاج المشترك، وثالثها: توصيل الخدمات.

والواقع أن "برامج التنمية المستقلة" لا تتطلب مجرد مشاركة الناس في عوائدها وتحمل أعبائها، وإنما تقتضي أيضا المشاركة في دورة حياة البرنامج، والتي تبدأ من صنع القرار المتعلق بتصميم البرنامج، ثم تنفيذ البرنامج وإدارته وتوزيع عوائده وتقييمه، ولعل المشاركة في صنع القرار هي ما عناه علماء السياسة بالمشاركة السياسية، أما المشاركة في التنفيذ والإدارة فهذا ما يتعلق بالعملية الإدارية، حيث يمول البرنامج ويشغل، ويتم توزيع أعبائه، أما المشاركة في عوائد البرنامج فهو الهدف الذي تسعى إليه إستراتيجية التنمية المستقلة، سواء ما عبر عنه بإشباع الحاجات الأساسية أو إزاحة الفقر أو عدالة توزيع الدخول، وتضمن المشاركة في التقييم استمرارية المشروع وتصحيح أخطائه، وبذلك يمكن تحاشي أخطاء التخطيط المركزي، وورقية التخطيط الإقليمي.

وقد ابتكر مفهوم "الإنتاج المشترك" لمواجهة ورطة أساسية هي: "مزيد من الخدمات/ قليل من الإنفاق"، ويعرف الإنتاج المشترك "بدرجة التداخل بين مجموعتين من المشاركين"، المنتجون العاديون للخدمات، وهم أجهزة الخدمات ومدراء العموم، والمستهلكون مثل المواطنين وجمعيات المجاورات، ويتكون الإنتاج المشترك من انخراط المواطن أو مشاركته في إنتاج وتوصيل الخدمة، أكثر من الاستجابة البيروقراطية، وينبع من التعاون التطوعي من جانب المواطنين، أكثر من التعبئة أو الإذعان للقوانين

واللوائح، وقد ينخرط فيه الأفراد والجماعات، ولكن المساهمون الأكثر أهمية من وجهة النظر العملية ومن منظور العدالة هم الجماعات، ويمكن مد هذا المفهوم إلى مجالات إنتاج السلع أيضًا، ولكن العنصر الأساسي دائمًا هو مشاركة السكان.

ولا تتطلب إستراتيجية التنمية المستقلة مزيدًا من تدخل الحكومة في إنتاج السلع والخدمات الخاصة وشبه العامة أو مزيدًا من احتكارها لتوصيل الخدمات، وإنما تتطلب مراجعة للأساليب التي تدير بها الحكومة مشروعاتها الإنتاجية والمرافق العامة على أساس إمكانية الانتقال من الاستغلال المباشر إلى الاستغلال المختلط أو الاستغلال غير المباشر أو إلى عقود الامتياز.

3. التخطيط الإقليمي والمحلي لا التخطيط المركزي:

لقد كان التيار السائد خلال الخمسينات والستينات هو معادلة إدارة التنمية بالتخطيط المركزي، ويلخص البنك الدولي خبرة عقدي الخمسينات والستينات قائلاً: "... فشلت وكالات التخطيط بوجه عام في تحقيق الآمال العريضة التي علقت عليها، وغالبًا ما اقتصرت هذه الوكالات على تجميع برامج الاستثمار بروابط ضعيفة تربطها بالميزانيات ووضع السياسة." وما كادت تحل أواخر الستينات، إلا وجرى الحديث على نطاق واسع عن "أزمة" في التخطيط، وحتى الهند التي كانت رائدة في إدخال التخطيط، سمحت بتوقف خططها في الفترة ما بين (1966ـ 1969)، معتمدة على الميزانيات السنوية فقط، وفي يوغوسلافيا تم التخلي عن خطتين متتاليتين في أوائل الستينات، وفي أمريكا اللاتينية، كان هناك اتفاق شامل بحلول أواخر الستينيات على أن للتخطيط متوسط الأمد أثرًا ضعيفًا، سواء على استثمارات القطاع العام أو على السياسة الاقتصادية، وكذلك لم يكن للمخططين الأفريقيين فعالية إلى حد كبير، طالما كانوا غالبًا مستبعدين من عملية صنع القرار، وفي السبعينات أصاب مدى صلة الخطط الرسمية بالموضوع مزيد من الضعف نتيجة الاضطرابات في الاقتصاد العالمي، وأخذت البلدان النامية تزداد تحررًا من الوهم حول أداء وكالات التخطيط المركزية، ومدى فائدة الخطط المتوسطة الأمد. وفي ضوء حالات عدم التأكد الراهنة، فإن تخطيطًا شاملاً يقوم على أساس استخدام الكميات (للإنتاج والاستثمار) على المدى الطويل والمتوسط يصبح غير ملائم بدرجة متزايدة. إن المحاولات المبذولة لتخطيط استثمار قومي شامل قد ثبت بوجه عام أنها عقيمة ولا طائل منها، فمن الواضح أن الحكومات في حاجة إلى قدرة قوية لتقييم برامج الاستثمار العام".

وإذا كان البنك الدولي يلفت الانتباه إلى ضرورة تقييم الاستثمار العام وتخطيطه، فإنه بذلك ينقل الاهتمام التخطيطي من منهج تخطيط مشروع بمشروع، ولكن لا يدفع بالتخطيط إلى التخطيط الشامل، وفي نفس الوقت لا يواجه عقبات تحقيق تخطيط ناجح وفعال. ..

ولا تتطلب إستراتيجية التنمية المستقلة التخطيط المركزي الشامل، ولا تتطلب في نفس الوقت إلغاءه أو استبعاده، فالتخطيط على المستوى القومي لا يضمن بطريقة إلية إمكانية التطبيق على المستويات المحلية، فكل منطقة لها ظروفها وإمكانياتها واحتياجاتها، ولا يضمن التخطيط المحلي التنسيق الكافي والضروري: "فالخطة الناجحة هي التي تأخذ في الاعتبار القيود التي تفرضها الأولويات القومية، والاختلافات الإقليمية، من اجل أن يتحقق التوازن. فالمطلوب هو اقتراب مزدوج الطريق: عملية تحقيق تنبع من أسفل لتعطي الخطة محتوى واقعيًا ومحددًا، وحركة من أعلى إلى أسفل لتعطي الخطة طابعًا منسقًا وقوميًا"، ولذلك فإن المهمة الأساسية للتخطيط المركزي تصبح تنسيق الخطط الإقليمية في خطة قومية، لا وضع تلك الخطة القومية، ويصبح دور أجهزة التخطيط المركزية، دور بيت الخبرة، توفر الخبرات الفنية، وتبلور التوجيهات القومية، ولكن لا تصمم الخطط.

ولا تتطلب إستراتيجية التنمية المستقلة تخطيطًا إقليميًا بالمعنى الذي ساد منذ منتصف الستينات وارتبط بفكرتين: الأولى، فكرة مراكز النمو، التي تطلبت أن يكون هناك عدد صغير من مراكز النمو، وأن تظل الأولويات المكانية ثابتة لمدة طويلة، على أمل أن تكون هذه المراكز الصناعية أساسًا، بؤر إشعاع للتنمية، والثانية، ربط التنمية باقتصاديات التوطن، مما دفع إلى التركيز على التصنيع وإهمال الصناعة، وعلى اختيار المناطق الحضرية لأنها تقدم الحل الأقل تكلفة لمشكلة التوطن، وعلى المصانع الفردية أو مجموعات المصانع، وأدى هذا إلى أن أصبح التخطيط الإقليمي ذا معنى وظيفي، وفي هذا الإطار ظل التخطيط المركزي في البلدان المتنامية مركزي الطابع، وإقليميًا من الناحية الورقية، فهو لم يعد توطينًا إقليميًا للاستثمارات القومية، بينما المطلوب تخطيطًا إقليميًا متعدد المستويات محوره الأساسي فكرة اللامركزية.

لقد تبنت اليابان فكرة التنمية الشاملة للإقليم، فقد أدرك اليابانيون أن نجاح خطط التنمية يتوقف على:

(1) تحويل طموحات واحتياجات المجتمع المحلي إلى أهداف تخطيطية

(2) فهم المخططون والمنفذون لإمكانيات التغيير والطرق والأنشطة اللازمة لإحداثه

(3) درجة إسهام الجماهير في تنفيذ الخطط

فالتخطيط على مستوى المحافظة، علي سبيل المثال، يقوم على العناصر التالية:

1. هدف التخطيط هو التنمية الشاملة.
2. الترابط بين الأهداف والمشروعات.
3. استمرارية عملية التخطيط أثناء تنفيذ الخطة.
4. التخطيط متعدد المستويات.

5. فريق عمل من المهنيين والمتخصصين في فروع المعرفة المختلفة.
6. المشاركة العامة في التخطيط.

ولكن التخطيط الإقليمي في اليابان لا يعني اللامركزية بالمعنى السائد في الولايات المتحدة أو بريطانيا، وإنما يعني عدم التركيز الإداري، فهو يستهدف زيادة قوة الحكومات المحلية والوكالات والتنظيمات المحلية نحو زيادة نقل سلطات التخطيط إليها.

وربطت الهند بين التخطيط المحلي والتنمية المتكاملة أيضا، ولكن التخطيط يتم على مستوى المركز وهو أدنى من مستوى المحافظة في اليابان، وبذلك تجعل الهند من المركز "بؤرة إشعاع" بالمسئولية الاجتماعية، ووعي بالمتطلبات القومية، وبذلك أيضًا تضمن التكامل المكاني والوظيفي في عمليات التنمية.

وتوجد في اليابان قطاعات التخطيط على مستوى المدينة والقرية، حيث يتم وضع خطط للمدن والقرى، ويوجد على مستوى المراكز أجهزة التنسيق المحلية التي تقوم بدمج خطط المدن والقرى ووضع خطط ما بين المحليات، وعلى مستوى المحافظة توجد لجان تخطيط ومصالح وفروع مركزية تتولى مسئوليات خطة المحافظة وهو التخطيط الفرعي الفعال، وتنقسم اليابان إلى سبعة أقاليم يوجد في كل منها مجلس تخطيط إقليمي يتولى مسئوليات خطة الإقليم، أما على المستوى المركزي فتوجد وكالة التخطيط الاقتصادي القومي، التي تتولى التخطيط القومي الشامل والتخطيط القطاعي بالتعاون مع الوزارات المختلفة. أما في الهند فيبدأ التخطيط من مستوى المركز، حيث توجد سلطات التنمية، ثم يلي ذلك إلى أعلى سلطات التخطيط الإقليمي، ثم وكالات التخطيط على مستوى الولايات، وأخيراً على المستوى الفيدرالي لجنة التخطيط القومي.

فالمطلوب إذن هو نوع من لامركزية تخطيط التنمية، فكما قالت بعثة مكتب العمل الدولي بالنسبة إلى الفليبين: "ليست الفليبين استثناء من قاعدة أن المستويات العليا للحكومة تبدو فقيرة المعرفة بالنسبة لحاجات السكان على المستوى المحلى، وبالنسبة للطرق الأفضل . . . لإشباع تلك الحاجات، وعمومًا يتعاظم النجاح متى تعاظمت المشاركة، وهذا موقف يكون فيه لكل أعضاء المجتمع حظ من التقدم والمساهمة فيه. وحيثما يكون من الأفضل وضع جهاز الخدمات، وتنفيذ بعض المشروعات التنموية الضخمة على مستوى المركز أو أعلاه، نعتقد أنه يجب أن يكون تخطيط التنمية ما أمكن على مستوى الوحدة الأدنى، فمشاركة أعضاء المجتمع في صنع القرار . . . أداة أساسية لتوليد المبادأة والتعاون بين الناس".

وتذخر الأدبيات في الواقع بمناقشات مسهبة لمزايا اللامركزية(2)، ولـذلك نلفـت الانتباه هنـا إلى نقطتين أساسيتين: **أولاً**، "اللامركزية" مفهوم واسع هلامي الاسـتخدام، ولـذلك تنـدرج تحتـه أربـع صور أساسية مـن ناحيـة التنظـيم والـسلطات: اللاوزاريـة، إدارة الفـروع، الإدارة المحليـة، الحكـم المحلي، وليس من الضروري أن تأخذ البلد في تنظيمها بنمط واحد، وإنما يمكـن أن تتعـدد التنظيمـات بما يتواءم مع الغايات المستهدفة، **ثانيـا**، ليست مزايا اللامركزية أن تكـون بـدون مخـاوف ومـشكلات ترافقها، فيمكن أن تؤدي إلى إغراق الحكومة بالمطالب خاصة متى لم تكـن لـدى الـسلطات المحليـة، السلطات والموارد التي تمكنها من أداء اختصاصاتها، ويمكن أن تزيـد مـن الفـساد في أنـشطة التنميـة، خاصة إذا كانت المشاركة الشعبية ضعيفة أو شـكلية، وكانـت الرقابـة المركزيـة واهيـة أو تركـز علـى الإنفاق، ويمكن أن تزيد من خطورة الانشقاقات والزمر المحلية، وقـد تعـوق فعاليـة أنـشطة التنميـة، خاصة إذا كانت أغلبية المواطنين لامبالية، ويمكن أن تقود إلى تأخير صنع القرار والتنفيذ نتيجة امتعاض الموظفين من مشاركة الأهالي، واتخـاذ هـذه المـشاركة كمـبرر للتـأخير والإهمـال، ويمكـن أن تنتهـي التنظيمات المحلية بالخضوع للصفوة المحلية التي تستغلها وتوجهها لخدمة مـصالحها، وتوجـد مـشكلة نقص الكفاءات والمهارات الإدارية على المستوى المحلي، مما يقود إلى سـوء الإدارة، ويمكـن أن تـؤدي اللامركزية إلى تدعيم التباينات الإقليمية لا إلى إلغائها أو انكماشها.

4. الاعتماد على الكفاءات المتاحة لا مزيد من التكنوقراطية:

يتأسس هذا التوجه على ثلاث مسائل أفرزتها خبرة العقـود الـسابقة، وهـي: نقـص الكفـاءات المتخصصة، والفجوة بين جماعات التكنوقراطية وبين المجتمع، البحث عن التكنولوجيا الملائمة.

كثيرًا ما يتكرر إرجاع فشل عمليات التنميـة إلى نقـص المـوارد البـشرية المؤهلـة، وهـذه مـشكلة حقيقية إذا ما أخذت متطلبات الإستراتيجية التقليدية في الاعتبار، وواهيـة إذا نظرنـا إلى تجربـة الـصين وإلي تجارب الإحياء الريفي وتنمية المجتمع، فقد تطلبت الإستراتيجية التقليديـة، وقوامهـا التـصنيع، جيشًا من التكنوقراط سواء لتولي مهام التخطيط أو لإدارة المصانع وتشغيلها، بينما اعتمدت التجارب المذكورة على الكفاءات الموجودة مع قدر معقول من التـدريب، وعلـى التخصـصات العامـة كمـا في برامج تنمية المجتمع، أو على تدريب المتطوعين من القرويين، كما في برامج الإحيـاء الريفـي، وعلـى الرغم من تزايد أعداد المتخصصين في البلدان المتنامية، فإنه مازال من منظور الإستراتيجية التقليدية دون المستوى المطلوب، هذا في الوقت الذي تضخم فيـه الجهـاز الإدارة في بعـض البلـدان المتناميـة، ولكنـه يعاني من خلل أساسي، حيث تضخمت القمة والقاعدة واضمحلت الشريحة المتوسطة.

---

(2) أنظر:

Saad Taha Allam and Others (2003). Egypt: Human Development Report 2003: Local Participatory Development. UNDP and Institute for National Planning; Heba Handousa and Others (2004). Egypt: Human Development Report 2004: Choosing Decentralization for Good Governance. UNDP and Institute for National Planning.

ولقد خلق التخطيط المركزي تكنوقراطية تكاد يكون من الصعب على العناصر الجديدة الدخول إليها، حتى في البلدان المتقدمة. وغالبًا ما انفصلت هذه الجماعات عن خبراء الإدارة العامة، وكاد الاتصال بينهما بالنسبة لما يجب عمله أن يكون معدومًا، فلكل منهما وجهة نظر ضيقة، ويرى أن تخصصه هو الأهم، بل كما يرى كاتبان متخصصان لم تكن الإدارة العامة ذات عقلية تنموية، فخبراؤها ينظرون إليها كمسألة منفصلة عن التنمية، وتصب تقاريرهم على ضرورة مراجعة الجهاز الإدارة من القمة إلى القاعدة، بفصاحة يتعذر معها اكتشاف المطلوب أو الخطأ، "وبشكل عام، ظل كتاب الإدارة العامة أسرى الخدمة المدنية، الموازنة، التنظيم وأساليب العمل، والبيروقراطية، وليس أهداف التنمية التي يمكن أن تتحقق"، وفي نفس الوقت "توجد شكوى مألوفة لدى المسئولين عن برامج التنمية . . . : نحن نعرف ما يراد عمله، والمشكلة الحقيقية كيف نعمله"، فالمخططون يتحدثون بفصاحة عن الأهداف والغايات، ولكن يتم تجاهل التنفيذ الإداري لصالح التوجيهات الرنانة التي لا تحمل قمة تنفيذية"، هذا فضلاً عن انفصال الاثنين معًا عن المجتمع، فكثيرًا ما وضع الخطط مجموعة من التكنوقراط يساعدهم أحيانًا خبراء أجانب، دون حتى التشاور مع الوزارات المعنية التي تضطلع بالتنفيذ، وكثيرًا ما وضع خبراء الإدارة العامة توصياتهم بناء على المبادئ العامة دون الرجوع إلى عملاء المنظمات الإدارية، ولذلك يجدر أن تتوجه التنمية المستقلة إلى سد الفجوة بين الجماعات التكنوقراطية وبعضها البعض، وسد الفجوة بينهما جميعًا وبين المجتمع.

ولقد أصبحت التكنولوجيا المستوردة، المعقدة، موضع انتقادات متعددة، وأهمها أنها سبب من الأسباب الأساسية للأوضاع المتردية في البلدان المتنامية، ولقد ظهر رأيان (مؤتمر الأمم للتجارة والتنمية، 1978): يرى الأول أن التكنولوجيا المعقدة كثيفة رأس المال لا تناسب البلدان المتنامية، حيث يندر رأس المال، وتندر المهارات، وتنقص العمالة، ومن ثم لابد من "اتخاذ تدابير تضمن أن تنتهي قرارات الشركات، المحلية أو الأجنبية، والهيئات الحكومية وأجهزة الإقراض، إلى الأخذ بتقنيات بسيطة نسبيًا تولد عمالة قصوى لكل وحدة استثمار، ويري الرأي الثاني: أن التركيز على البسيط من طرق الإنتاج الكثيفة العمالة، يحكم على البلدان المتنامية باستخدام تقنيات متخلفة أساسًا، ويطيل أمد بقائها في المرتبة الثانية تكنولوجيًا، وأن الأخذ بالتكنولوجيا المعقدة هو أفضل الحلول.

وأيًا كان الأمر، فإن البلدان المتنامية تشهد موجة من البحث عن التكنولوجيا الملائمة، أو التكنولوجيا البديلة، وأهم سمات هذه التكنولوجيا:

- تكنولوجيا بسيطة تمكن الناس من التعلم عن طريق العمل، ويمكن للمواطن العادي أن يسيطر عليها، وتشجع على الاعتماد على الذات.
- تكنولوجيا كثيفة العمل، وتستخدم الموارد المحلية بما في ذلك الطاقة.
- تكنولوجيا صغيرة، تتطلب إدارة محدودة ومهارات تسويقية محدودة.
- تكنولوجيا مبنية على التقاليد التكنولوجية المحلية.

ولذلك فإن البحث عن هذه التكنولوجيا ينبغي أن يعتمد على الكفاءات المتاحة فعلاً، لا على التكنوقراطية المتخصصة في التكنولوجيا المستوردة، وأن يقتصر دور هذه الأخيرة على تقديم الابتكارات أما تطوير التكنولوجيا المحلية فمهمة العاملين في الميدان.

على أية حال؛ على الرغم مما توحي به " التنمية المستقلة " من وعود فإنه ينبغي أن نبني وعودها على الشق الأول، التنمية، لا على الشق الثاني، المستقلة، فالتركيز على الشق الثاني يعني تجاهل حقيقة الاعتماد الدولي المتبادل الذي نمي خلال العقود السابقة، فهناك ثلاثة أنماط لهذا الاعتماد المتبادل: الأول، أن الدول لابد أن تعتمد على بعضها البعض في توفير السلع والخدمات، وحتى المنتجات المعرفية مثل المعتقدات الأيديولوجية والبيانات العلمية، الثاني، أن هناك اهتمامات عالمية مشتركة، فالتحالفات التي ظهرت في الخمسينات والستينات لم تختف بعد، والحوار بين الشمال والجنوب، وبين الشرق والغرب تعبير عن هذه الاهتمامات، والمنظمات الدولية والهيئات الدولية متعاظمة الدور تكتيل لها. الثالث، أن الدول والفاعلين الدوليين الذين لم يرتقوا بعد إلى مستوى الشخصية الدولية معرضون للتدخل في شئونها، وتقدم الشركات متعددة الجنسية مثالاً على ذلك، وتأثير قرارات دولة على سلوك دولة أخرى، وتأثير جماعة ما في دولة على جماعة ما في دولة أخرى مثالان آخران، حيث لم تجعل الثورة الاتصالية المواطن العادي في أي مكان بمنأى عن الغزو الفكري.

وفي التأكيد على الشق الأول، التنمية، ينبغي الحذر من الآتي:

(1) أن نجعل من إستراتيجية التنمية المستقلة عودة إلى استراتيجيات القرن التاسع عشر، فنوفر بذلك مبرراً لتخصص البلدان المتنامية في المنتجات الأولية، وتخصص البلدان المتقدمة في المنتجات الصناعية.

(2) أن نجعل من هذه الإستراتيجية أداة لغرس المبادئ والممارسات الرأسمالية في المجتمعات المتنامية من أسفل، بعد أن فشلت الإستراتيجية التقليدية في غرسها من أعلى.

(3) أن نجعل هذه الإستراتيجية أداة لصورة أخرى من التبعية، محورها من يملك التكنولوجيا الملائمة أو من يوفرها، أو من يعرف مهارات الاعتماد على الذات ومن يعلمها.

(4) أن نجعل من هذه الإستراتيجية أداة للتخلي عما بنته المجتمعات من منشآت وهيئات ومؤسسات أو إهماله، بينما ينبغي تدعيم القائم والبناء عليه.

ولذلك فإن هذا البحث يطرح عدة أسئلة تحتاج إلى دراسات أعمق:

1. كيف يمكن التوفيق بين منجزات الإستراتيجية التقليدية ومتطلبات التنمية المستقلة.
2. كيف يمكن تحاشي المزيد من علاقات التبعية.
3. كيف يمكن تحاشي أن تتحول إدارة التنمية إلى إدارة أزمات.

4. كيف تصمم برامج بناء القدرات الإدارية وبرامج الاعتماد على الذات.

5. كيف يرفع مستوى المشاركة الشعبية في التنمية ويقلل من الاعتماد على الحكومة.

6. ما هي صيغة التخطيط الإقليمي الملائمة لمجتمع ما.

7. كيف يمكن التقليل من الاعتماد على التكنوقراطية وتدعيم الكفاءات المتاحة.

وأعتقد أن هذه الأسئلة لا تتطلب إجابات عامة تطبق على كل البلدان المتنامية، وإنما تنبع إجاباتها من خصوصية كل مجتمع، ومعنى هذا أن التنمية المستقلة ذات مبادئ عامة نظرية، أما تطبيقها فلا يخرج عن إطار الخصوصيات المجتمعية.

ثانيًا: مشكلات جديدة ومطالب جديدة تقتضي طرقًا غير مألوفة:

أشرنا في مؤلف في بداية عقد 1980 إلى أن الكثير من المدن تتحول إلى مدن "غير قابلة للحكم" بالنظم والأساليب الإدارية المعمول بها، إذ تتحول إلى جيوب للفقر والمخدرات والجريمة واختلال النمو، وغيرها من الأمراض الاجتماعية والاقتصادية، مثل تدهور الخدمات والبنية الأساسية، وقد يصل السوء إلى الأخلاق العامة[3]، ومن ثم سعت كثير من الدول إلى وضع نظم خاصة لإدارة مدنها الكبرى مثل باريس ولندن وكثير من المدن الأمريكية، وبشكل عام لا يمكن أن تدار المناطق المتروبوليتان بنفس الطرق التي تدار بها "المدن الصغيرة والمتوسطة".

وفي مؤلف للبنك الدولي عام 2002[4]، وضحت نفس المشكلات، وتبنى البنك الدولي إستراتيجية التقوية، والتي تشير بوجه عام إلى توسيع حرية الاختيار والفعل، فحرية الفقراء يحاصرها بشدة انعدام الصوت وانعدام القوة، خاصة بالنسبة إلى الدولة وإلي الأسواق، ولأن انعدام القوة متأصل في طبيعة العلاقات المؤسسية يتبني البنك تعريفًا مؤسسيًا للتقوية في سياق تقليص الفقر: التقوية هي مد أصول واستطاعة الناس الفقراء ليشاركوا في، ويفاوضوا على، ويؤثروا ويضبطوا ويسائلوا المؤسسات التي تؤثر في حياتهم"، ولأن الفقر ظاهرة متعددة الأبعاد، يحتاج الفقراء إلى نطاق من الأصول والاستطاعات على مستوى الفرد (مثل الصحة والتعليم والإسكان)، وعلى المستوى الجمعي (مثل استطاعة التنظيم والتعبئة للقيام بفعل جمعي لحل مشكلاتهم).

تتطلب تقوية فقراء الرجال والنساء إلي إزالة الحواجز المؤسسية الرسمية وغير الرسمية التي تمنعهم من اتخاذ فعل لتحسين أحوالهم، فرادي أو جمعيًا، وتحد من اختياراتهم، من المؤسسات الرسمية المحورية: الدولة والأسواق والمجتمع المدني والوكالات الدولية، ومن المؤسسات غير الرسمية: القواعد السلوكية للاستبعاد الاجتماعي والعلاقات الاستغلالية والفساد.

(3) El-Sayed Ghanem (1981), Reform of Local Government in Egypt, 3 Vols., MIT - CU Technological Planning Program. Vol. 1.

(4) Deepa Narayan (2002), Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook. PREM, World Bank, May 1, 2002.

يركز هذا الكتاب على إصلاح الدولة لأن أفعال الدولة هي التي تخلق الأجواء التي يصنع فيها الفقراء وغيرهم القرارات، ولابد أن تتباين استراتيجيات الإصلاح لأن الظروف الاجتماعية والثقافية والسياسية والاقتصادية تتباين والمؤسسات يحدها السياق، كما لا يوجد نموذج واحد للتقوية، وإن أظهرت الخبرة أن عناصر معينة موجودة في الجهود الناجحة، فالعناصر المحورية الأربعة للتقوية التي لابد أن يستند إليها الإصلاح المؤسسي هي:

- **الوصول إلى المعلومات:** فالمعلومات قوة، ومن على دراية يستفيد أكثر من الفرصة، ويصل إلى الخدمات، ويمارس حقوقه ويسائل الدولة وغيرها من الفاعلين، ومن المجالات الحيوية للمعلومات: أداء الدولة والقطاع الخاص، والخدمات المالية والأسواق، والقواعد والحقوق بالنسبة إلى الخدمات الأساسية، وغالبا ما تلعب تكنولوجيا المعلومات والاتصال دوراً محوريًا في توسيع الوصول إلى المعلومات.
- **التضمين/ المشاركة:** فرص الفقراء والجماعات الأخرى المستبعدة للمشاركة في صنع القرار هي مسألة فيصلية لضمان أن يبني استعمال الموارد المحدودة على المعرفة والأولويات المحلية، ولخلق الالتزام بالتغيير، على أية حال تتطلب استدامة التضمين والمشاركة القائمة على معلومات تغيير القواعد، بحيث يخلق حيزاً للناس لمناقشة المسائل والمشاركة في وضع الأولويات المحلية والقومية، وصياغة الميزانية، وتوصيل الخدمات الأساسية.
- **القابلية للمساءلة:** لابد أن يسأل موظفو الدولة وموظفو العموم والفاعلون الخاصون عن سياساتهم وأفعالهم واستعمال الموارد، فلابد أن توجد آليات داخلية أو أفقية لمساءلة أجهزة الحكومة سواء إدارية أو سياسية والمنشآت، ولابد أن يسائلها المواطنون والزبائن على أدائها.
- **القدرة التنظيمية المحلية:** تشير إلى استطاعة الناس العمل معًا، وتنظيم أنفسهم وتعبئة الموارد من أجل حل المشكلات ذات الأهمية التاريخية، يزيد احتمال أن يسمع صوت المجتمعات المحلية المنظمة وأن يوفي بمطالبها.

ومن ثم يركز الإصلاح على:

(أ) تصميم آليات لدعم وصول الفقراء إلى المعلومات وتضمينهم ومشاركتهم.

(ب) خلق آليات للمساءلة الاجتماعية.

(ج) الاستثمار في القدرة التنظيمية للفقراء على حل المشكلات، ليست مشاركة الفقراء وممثليهم المباشرة مجدية أو واقعية في كل سياق، فلوسائط المجتمع المدني مثل مراكز البحث والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المبنية على الإيمان أدوار مهمة في حمل أصوات الناس الفقراء إلى صانعي القرار المحليين والقوميين.

أن نوع إصلاح الدولة المجدي والمرتبط مشروط بالأبنية الاجتماعية والسياسية للبلد في وقت جزئي، ومع مرور الوقت توجد تغذية عكسية تؤثر في الأبنية الاجتماعية والسياسية فتؤدي بدورها إلى تغييرات في آليات الدولة لدعم التقوية، فمثلاً عندما تتجلى أهمية الوصول إلى المعلومات قد تنفذ البلدان قوانين جديدة لحرية المعلومات وتستثمر في تكنولوجيا المعلومات لتسهيل وصول الجمهور إلى المعلومات.

لعل أهم درس نخلص به في هذا السياق، أنه لا يوجد نموذج واحد للتقوية، ولا يوجد مخطط واحد للإصلاح المطلوب، يختلف الممكن والمناسب باختلاف السياق، ومع ذلك يمكن فرز ظروف كبرى مؤثرة:

- طبيعة الفعل العام.
- أنماط الاستبعاد والصراع.
- مدى اللامركزية.
- قوة المؤسسات والمجتمع المدني على المستوى المحلي.
- مدى الحرية السياسية.

الفكرة التي وراء اللامركزية هي أن تحريك صنع قرار أقرب إلى الناس، سيؤدي إلى قرارات عامة أفضل تعكس الأولويات المحلية، بحيث أنه من الممكن لأعضاء المجتمع المحلي أن يشاركوا في الحكم المحلي في البلدان التي نقلت السلطة والموارد وصنع القرار إلى المستويات الدنيا من الحكومة والأجهزة السياسية، إلا أنه من المحتمل ألا تؤدي اللامركزية إلى حكم محسن وعدالة أعظم، إذا لم تصل إلى أسفل إلى المجتمعات المحلية، ومن خلال مدخل قائم على المعلومات في القرارات العامة، ويوفر حوافز للحكومات المحلية لتقوية المجتمعات المحلية ومساءلتها عن المدخل.

ففي البلدان عالية المركزية يمكن أن تساعد المشروعات الإرشادية المبنية على المجتمع المحلي على توطيد مصداقية الجماعات المحلية في إدارة الموارد وتنمية مجتمعاتهم المحلية، إلا أن هذه الخبرات يجب أن تتابع بدقة، ويجب أن تقوم النتائج وتستوعب لاختيار السياسات القومية الرامية إلى خلق أبنية حكم لامركزي تناسب البلد.

تتطلب التدخلات على المستوى المحلي جماعات على المستوى المحلي تضم أو تمثل مصالح الفقراء، ويتطلب هذا بدوره فهم المؤسسات على المستوى المحلي وأنماط قيادتها وأنشطتها ومدى وصولها، لا تميل تلك المؤسسات إلى أن تسجل أو أن يكون لها منزلة رسمية، عندما ينحت التاريخ أو السياسة أو الحرب أو الهجرة أو السياسات المؤسسات على المستوى المحلي ومنظمات المجتمعات الفقيرة، لن تعمل الاستراتيجيات التي تفترض منظمات محلية قوية دون استثمار في هذه المنظمات عبر فترة زمانية، يمكن أن يشجع على ظهور المؤسسات المحلية الخامدة أو غير المرئية بتغييرات في القواعد واللوائح التشريعية والإدارية التي تسمح لهذه الجماعات بالوصول إلى الموارد بما في ذلك المعلومات.

هناك ستة عشر عنصرًا للقدرة أو القوة أو التقوية[5]، تتجاوز تقوية المجتمع المحلي السماح السياسي أو القانوني للمشاركة في النظام السياسي القومي، وتضم القدرة على عمل الأشياء التي يريد أعضاء المجتمع المحلي عملها، تضم القدرة بناء القدرة والتقوية في أبعاد مختلفة، هناك ستة عشرة عنصرًا للمجتمع المحلي تتغير عندما يقوى المجتمع المحلي:

1ـ **الغيرية**: نسبة الأفراد ودرجة استعدادهم للتضحية بمنافع لأنفسهم من أجل منافع للمجتمع المحلي ككل (تنعكس في درجات: الكرم والتواضع الفردي والفخر بالمجتمع المحلي والمساندة المتبادلة والولاء والاهتمام والصداقة والأخوة، عندما ينمي المجتمع المحلي غيرية أكثر ينمي قدرة أكبر (عندما يسمح للأفراد أو الأسر أو الجماعات بالجشع والأنانية على حساب المجتمع المحلي يضعف هذا المجتمع المحلي).

2ـ **القيم المشتركة**: درجة تشارك أعضاء المجتمع المحلي في القيم؛ خاصة فكرة أنهم ينتمون إلى وحدة مشتركة تتجاوز اهتمام الأعضاء داخلها، فكلما زاد تشارك أعضاء المجتمع المحلي وفهمهم وتحمل كل منهم لقيم واتجاهات الآخر، زادت قوة مجتمعهم المحلي (تضعف العنصرية والاضطهاد وتعصب المجتمع المحلي أو المنظمة).

3ـ **الخدمات المجتمعية المحلية**: تسهيلات وخدمات المستوطنات البشرية (مثل الطرق والأسواق والماء النقي والوصول إلى التعليم والخدمات الصحية) وصيانتها (الصيانة والإصلاح الذي يعول عليه) الاستدامة ودرجة وصول أعضاء كل المجتمع المحلي إليها، فكلما زاد وصول أعضاء المجتمع المحلي إلى التسهيلات المجتمعية المحلية، عظمت تقويتهم في قياس قدرة المنظمات، يتضمن هذا معدات المكتب والأدوات والإمدادات والوصول إلى المراحيض والتسهيلات الشخصية للكادر).

4ـ **الاتصالات**: يضم الاتصال داخل المجتمع المحلي وبين الذات والخارج الطرق والأساليب الإليكترونية (مثل التليفون والإذاعة والتليفزيون والإنترنت) والإعلام المكتوب (الصحف والمجلات والكتب) والشبكات واللغة المشتركة والرغبة في والقدرة على الاتصال (تتضمن ذلك الدبلوماسية والرغبة في الاستماع والحديث)، وبشكل عام، كلما زاد تواصل المجتمع المحلي قوي (يضم هذا بالنسبة إلى المنظمة معدات الاتصال وأساليبه وممارساته المتاحة للكادر)، يعني الاتصال الفقير منظمة ضعيفة أو مجتمعًا محليًا ضعيفًا.

5ـ **الثقة Confidence**: إلى أي حد يثق أعضاء المجتمع المحلي في بعضهم البعض؟ أي فهم أن المجتمع المحلي يمكن أن ينجز ما يرغب في عمله. أن الاتجاهات الإيجابية والرغبة والدافعية الذاتية

(5) http://www.scn.org/cmp/ by Phil Bartle

والحماس والتفاؤل واتجاهات الاعتماد على الذات أكثر من التبعية والرغبة في الكفاح من أجل حقوقه وتحاشي اللامبالاة والقدرية ورؤية ما هو ممكن، تضمن زيادة القوة وبالتالي زيادة الثقة.

6ـ **السياق (السياسي والإداري)**: في البيئة التي تساند التقوية يصبح المجتمع المحلي أقوى وتزداد قوته وتستدام، تضم هذه البيئة:

(1) العنصر السياسي، ويضم قيم واتجاهات القادة القوميين والقوانين والتشريع.

(2) العنصر الإداري، ويضم اتجاهات موظفي الخدمة المدنية واللوائح والإجراءات الحكومية، عندما يتبنى الساسة والقادة والتكنوقراط وموظفو الخدمة المدنية.

وأيضا قوانينهم ولوائحهم اقتراب التوفير (توفير الخدمات) يضعف المجتمع المحلي، أما إذا تبنوا اقتراب التمكين فإنه يقوى ويتصرف على أساس مساعدة الذات، حيث يمكن أن تقوى المجتمعات المحلية متى وجدت في بيئة ممكنة.

7ـ **المعلومات**: أكثر من الحصول على أو تلقي المعلومات الخام، تتوقف قوة المجتمع المحلي على استطاعته معالجة وتحليل المعلومات ومستوى المعرفة والوعي والحكمة بين الأفراد المحوريين في الجماعات ككل، عندما تزيد فاعلية ونفع المعلومات، وليس مجرد كمها، يصبح المجتمع المحلي أقوى، (يرتبط هذا بعنصر الاتصال لكنه مختلف عنه).

8ـ **التدخل Intervention**: ما مدى وفاعلية التحريك (التعبئة وتدريب الإدارة ورفع الوعي والإثارة) الرامي إلى تقوية المجتمع المحلي؟ أتزيد مصادر الصدقة الخارجية أو الداخلية، مستوى اعتماد المجتمع المحلي وتضعفه، أم تتحدى المجتمع المحلي للفعل ومن ثم يصبح أقوى؟ التدخل مستدام أو يتوقف على قرارات مانحين خارجيين لهم أهداف وجداول أعمال مختلفة عما لدى المجتمع المحلي نفسه؟ عندما تتوافر للمجتمع المحلي مصادر أكثر ليتحرك لينمو فإنه يزداد قوة.

9ـ **القيادة**: لدى القيادة القوة والنفوذ واستطاعة تحريك المجتمع المحلي، كلما زادت فاعلية قيادته صار المجتمع المحلي أكثر قوة، وليس هذا مكان محاجة أيديولوجية للقيادة الديمقراطية أو التشاركية مقابل الأساليب الشمولية والسلطوية والديكتاتورية، فالقيادة الأكثر فاعلية واستدامة (لتقوية المجتمع المحلي وليس مجرد تقوية قادته) قيادة تعمل على إتباع قرارات ورغبات المجتمع المحلي ككل لتضطلع بدور تسهيلي وتمكيني، لابد أن يملك القادة مهارات، وإدارة، وبعض الكاريزما، كلما زادت فاعلية القيادة زادت قدرة المجتمع المحلي أو المنظمة (ويضعفه نقص القيادة الجيدة).

10- **التشبيك**: ليس فقط "ماذا تعرف"، ولكن أيضا "ماذا تعرف" عن مصدر القوة (لا يكفي أن تعرف كيف يؤدي العمل، ولكن أيضا من يؤديه)، فما مدى معرفة أعضاء المجتمع المحلي خاصة قادته بالأشخاص (ومنظماتهم) الذين يستطيعون توفير مصادر تقوي المجتمع المحلي ككل؟ الروابط المفيدة؛ فعلية أو محتملة، التي توجد في المجتمع المحلي وأيضا خارجه، فكلما زادت فاعلية التشبيك قوي المجتمع المحلي أو المنظمة (تنتج العزلة الضعف).

11- **التنظيم**: درجة إدراك أعضاء المجتمع المحلي المختلفين أم لكل منهم دور في مساندة الكل (مقابل كونهم مجرد تجميعه من أفراد منفصلين) بما في ذلك (بالمعنى السوسيولوجي) الاستقامة التنظيمية والبنية والإجراءات، وعمليات صنع القرار، والفاعلية، وتقسيم العمل وتكامل الأدوار والوظائف، كلما زاد تنظيم المجتمع المحلي أو المنظمة، وكان التنظيم فعالاً، زادت قدرته أو قوته.

12- **القوة السياسية**: درجة استطاعة المجتمع المحلي على المشاركة في صنع القرار القومي وعلى مستوى المركز، فكما يختلف الأفراد في القوة داخل المجتمع المحلي، تختلف المجتمعات المحلية في قوتها ونفوذها داخل الأمة والمركز، فكلما زادت القوة والنفوذ السياسي الذي يمكن أن يمارسه المجتمع المحلي أو المنظمة، أرتفع مستوى قدرته.

13- **المهارات**: الاستطاعة (متجلية في الأفراد) التي تسهم في تنظيم المجتمع المحلي واستطاعته عمل الأشياء التي يريد عملها، مثل المهارات الفنية ومهارات الإدارة والمهارات التنظيمية ومهارات التعبئة، فكلما زادت المهارات (للفرد أو للجماعة) التي يمكن للمجتمع المحلي أو المنظمة الحصول عليها أو استعمالها زادت قوة المجتمع المحلي أو المنظمة.

14- **الثقة Trust**: درجة ثقة أعضاء المجتمع المحلي كل منهم في الآخر، خاصة قادة وموظفي المجتمع المحلي، وهي بدورها انعكاس لدرجة الاستقامة (الأمانة، إمكانية الاعتماد، الانفتاح، الشفافية، الوثوق) داخل المجتمع المحلي، فكلما زادت الثقة وإمكانية الاعتماد داخل المجتمع المحلي زادت قدرته (يسهم في ضعف المجتمع المحلي أو المنظمة عدم الأمانة والارتباك وإضاعة موارد المجتمع المحلي).

15- **الوحدة**: إحساس مشترك بالانتماء إلى وحدة معرفة الجماعة التي تشكل المجتمع المحلي، على الرغم من انقسام المجتمع المحلي (دينيًا وطبقيًا ووضعًا ودخلاً وعمرًا ونوعًا) درجة رغبة أعضاء المحلي في تحمل الاختلافات والتنوعات، ورغبتهم في التعاون والعمل معًا، إحساس بالغرض أو الرؤية المشتركة، والقيم المشتركة، فعندما يكون المجتمع المحلي أو المنظمة أكثر توحداً، يكون

أكثر قوة (لا تعني الوحدة أن الناس متماثلون وإنما أن كل واحد يتقبل اختلاف الآخرين ويعمل معهم فيما هو مشترك).

16- الثروة: درجة سيطرة المجتمع ككل (مقابل الأفراد داخله) على الموارد الفعلية والمحتملة، وإنتاج وتوزيع السلع والخدمات النادرة والنافعة نقدية وغير نقدية (بما في ذلك التطوع بالعمل والأرض والمعدات والتوريدات والمعرفة والمهارات)، فكلما زادت ثروة المجتمع زادت قوته (أما إذا عمل الأفراد على زيادة ثروتهم على حساب المجتمع المحلي أو المنظمة زاد ضعفه).

باختصار، تركز غايات الحكومة على الأشياء المادية مثل المصحة والمبرة، وكوبري المشاة، وتوفير المياه والصرف الصحي، أما غايات تقوية قدرة المجتمع المحلي فتركز على الناس، وكيف يتم تنظيمهم وكيف يرتبطون بالقيادة الخارجية والداخلية، والحكم والاتجاهات والسلوكيات والمهارات والتنظيم المؤسسي، ولذا ترتبط غايات تقوية المجتمع المحلي "بعنصر الناس" في التنمية، وتعد البنية التحتية المادية وبناؤها وصيانتها "وسيلة" وليست "غاية"، القطاعات التقليدية (المياه والتعليم والصحة) ثانوية الأهمية طالما أن اختيار نوع النشاط يتم بالتوافق ويفرز كأولوية للمجتمع المحلي، فلا يعد بناء المجتمع المحلي مدرسة مجرد نتيجة لتدريب الإدارة الذي تلقاه فهو وسيلة أو إستراتيجية حيث نستعمل فعل المجتمع المحلي لزيادة قدرة ذلك المجتمع على تنمية نفسه، والمصحة ليست النجاح، إنما استطاعة المجتمع المحلي (أن يختارها وأن يخططها وأن ينفذها) هو النجاح.

وبشكل عام لا يوجد مجتمع محلي فقير كليًا وعلى نحو مطلق، فطالما هناك أحياء هناك موارد تكفي لبقاء أعضائه أحياء، إذا كان المجتمع المحلي شكلاً معماريًا ليس فيه أحياء فليس هناك مجتمع محلي، لا يوجد مجتمع محلي فقير على نحو مطلق، قد تقول: حقًا، ولكن ليس لدى الناس أحذية ولا ماء نقي، والتغذية فقيرة ووفيات الأطفال مرتفعة، وكذلك الأمية واللامبالاة والمرض والجهل وعدم التحمل، ولا تسهيلات، إنهم يحتاجون إلى المساعدة، حقا إنهم كذلك، ولكن إذ نهتم بالتنمية المستدامة، فلابد أن نحذر بشأن طبيعة تلك المساعدة.

لدي كل مجتمع محلي موارد، فإذا أردنا تقوية هذه المجتمعات المحلية، فلابد أن نطلق مواردها المستترة، وإذا أردنا مساعدتها فلابد أن تكون بطريقة تقوي المجتمع المحلي ولا تضعفه، فإذا أسقطنا على المجتمع المحلي موارد دون أن نستعمل أيضا موارده الداخلية ساعدنا على ضموره، وسنسهم في زيادة اعتماده على الخارج، ومن ثم يستمر فقره المدقع.

وإليك 12 درسًا في التنمية التشاركية للمجتمع المحلي:

1. للمجتمعات المحلية الحق في المشاركة في صنع القرارات التي تؤثر في ظروف عيشهم وعملهم.
2. المشاركة فقط مع قوة صنع القرار خلاقة وقابلة للاستدامة.

3. تتطلب المشاركة الأصيلة انخراط المجتمع المحلي في كل مراحل تحسين (القرية، المدينة): التخطيط والتنفيذ والصيانة والمتابعة.
4. لا بد أن تقوم المشاركة على مساواة النوع وإشراك الشباب والمسنين.
5. تنمية القدرة أساسية لترقية المشاركة العادلة بين المرأة والرجل والشباب.
6. لدي المجتمعات المحلية موارد مستترة للمشاركة في تنمية (القرية، المدينة)، يمكن أن تحرر تنمية القدرة هذا المورد.
7. المجتمعات المحلية هي أصحاب المقدرات الأولية بين فاعلي التنمية لفرز المشكلات، وتحسين وصيانة المستوطنات.
8. يمكن أن يجعل الوعي وتنمية القدرة، الشراكات بين المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والسلطات البلدية أكثر إنصافًا.
9. تنمية المجتمع المحلي التي يخططها أشخاص خارجيون، وتتطلب فقط العمل المجاني من المجتمع المحلي لا يحتمل أن تقبلها المجتمعات المحلية ككل.
10. تخطيط المشاركة أحد عناصر تنمية المجتمع المحلي التي كثيرا مّا يتم تجاهلها.
11. تجعل الصداقات المجتمعات المحلية معتمدة على المعونة.
12. تنمية المجتمع المحلي مساهمة أساسية في الإدارة الحضرية ككل.

باختصار لن يحل كثيراً من مشكلاتنا الحضرية، حتى وإن جلبنا لها خبراء من كل مكان ما لم يشارك الناس في التخطيط والقرار، فالناس أدرى وأوعى من الخبراء، إنما يحسن الخبراء طرق النظر وأساليب العمل، لكن لابد أن تنبع من الناس وأن تحظى بترحيبهم لا مجرد تلقيها.

ثالثا: ماذا يعني التخطيط التشاركي؟

كثيراً ما تكون لمشروعات التنمية تدخلات من خارج المجتمع المحلي، فقد يتوقف لماذا ومتى وكيف فرزت وصيغت وتم الاتفاق عليها، على سياسات ومهارات التفاوض لدى الأطراف المنخرطة، وهي عادة الحكومات والمنظمات غير الحكومية أو المؤسسات الدولية، فليس الانخراط المباشر من جانب الجماعات المستفيدة أو ممثليها أمرا مألوفًا، وفي الغالب لمساعدة بعض السكان المحليين، يتم تقويم عام للفرص والتهديدات التي ينبغي أن تواجه أثناء تدخلات المشروع، ويتم هذا أثناء فرز وصياغة المشروع، وبالتالي عندما تعمل المشروعات تكون مفاجأة للجماعات المستهدفة، حيث تبذل جهود لتغيير هذا الوضع، باستعمال أساليب تندرج تحت "التنمية التشاركية" أو "مشاركة الناس".

يعتقد كثيرون اليوم أن مشاركة الناس متطلب للتنمية المستدامة، وإن وجدت تأويلات كثيرة لمشاركة الناس والتنمية التشاركية، لكنها تتأرجح بين من "نريد منهم أن يشاركوا فيما نعمل" إلى من

"نريد أن نساندهم في تحقيق أهدافهم"، فثمة اقترابين تبعا لغايات واستراتيجيات المشروع، أحدهما "الوصفة الجاهزة "blueprint" أو "الموجه نحو مستهدف "target-oriented"، حيث تعرف المشروعات باصطلاح آليات توصيل حزم من الخدمات والسلع المعرفة سلفًا إلى جماعات مستهدفة محددة، وتعرف المشاركة في هذا السياق برغبة الناس في القيام بالأنشطة المطلوبة، ويعرف الثاني بالاقتراب "الموجه نحو العملية "process-oriented"، حيث يفرز الناس بأنفسهم مجموعة الأنشطة، ويتم هذا بناء على الحاجات والموارد المحلية مع مساندة ("تسهيل") من المشروع، ليست الرسالة الفنية وصفة نمطية سابقة التعريف، وإنما دليل فيه "اختيارات" كثيرة، ومن ثم تعني المشاركة، أن الناس أنفسهم يمتلكون الأنشطة ويسألون عنها، فقد فرزوها ونموها بأنفسهم، وإن كان بمساعدة من المشروع. فطبقًا لتصنيف بريتي[6] السابق، يوجد ضربان من المشاركة، فوراء "الوصفة الجاهزة" توجد "المشاركة السلامية" حيث يخبر الناس بما يحدث وكفي، ووراء "التوجه نحو العملية" توجد "مشاركة تفاعلية"، حيث يشترك الناس حتى في التحليل، مما يؤدي إلى صياغة خطط عمل محلية، وفيما بين هاتين الصورتين توجد صور أخرى كثيرة.

في المشاركة السلامية قد يزود الناس "الأشخاص الذين من خارج مجتمعهم" بالمعلومات وربما بالعمل التطوعي مقابل بعض الحوافز، وقد يشكلون مجموعات تقوم بالأنشطة المخططة، فالخاصية العامة لضروب المشاركة هذه أن التخطيط وصنع القرار في أيدي "أناس من خارج المجتمع المحلي"، وترتبط بغايات محددة خارج المجتمع المحلي، أما في حالة المشاركة التفاعلية فالجماعات والمجتمعات المحلية تتولى القيادة والضبط، حيث تعني المشاركة التفاعلية، قيادة خطط الفعل على المستوى المحلي، وأيضا خلق أو تعزيز الوضع التنظيمي للتنفيذ المستدام، ويقوم الناس المحليون وكادر المشروع معًا بالخطوات المختلفة لعملية التخطيط.

ومن ثم يمكن تعريف التخطيط التشاركي بأنه "أفعال مشتركة من جانب الناس المحليين وكادر المشروع، بغرض صياغة خطط التنمية واختيار أفضل البدائل المتاحة لتنفيذها"، ينبغي أن تكون حوارًا وتفاوضا، وبالتالي صنع قرار يتعلم فيه الطرفان؛ من داخل المجتمع المحلي ومن خارجه، فيما يتعلق بالأنشطة التي يقوم أبناء المجتمع المحلي بمساندة من الناس الذين من خارج المجتمع المحلي، ومن ثم يعبر عنه باصطلاح "الحوار التفاوضي" بين الناس المحليين وكادر المشروع، بهدف توكيد مساندة المشروع للاحتياجات والقيود والفرص المحلية، باختصار: فإن التخطيط التشاركي هو جهد من الأطراف المنخرطة في جدول أعمال مشترك من أجل أفعال التنمية المستقبلة، ليس جدول الأعمال هذا بالمفتوح تماما؛ فلكل طرف جداول أعماله واختصاصاته ومسئولياته، فالتحدي هو أن تفرز وتوافق على الأفعال التي تتسق مع الاثنين، وقد نميت أساليب وأدوات تسهل فرز وإحكام جداول الأعمال المشتركة.

(6) Pretty, J.N. Alternative systems of inquiry for a sustainable agriculture. IDS bulletin, Vol.25, no.2 (1994).

ثمة فرضيات أساسية وراء اقتراب التخطيط التشاركي، لا تنبع من الفكر التنظيري، وإنما من الخبرات العملية، وهذه المفروضات هي:

1- لأن القرارات التي تؤثر في الخدمات المختلفة تصنع على مستويات مختلفة، بدءاً من الأسرة وحتى الحكومة المركزية، وربما منظمات دولية ووكالات معونة، بالتالي فقد تتعارض مصالحها، فإدارة الصراع بعد مهم في عملية التخطيط التشاركي، لكن التقوية المحلية هي الشرط الأساسي للاستدامة، ومن ثم يسهل الاقتراب التشاركي عملية التقوية المحلية، بإتاحة فرص لجماعات مضارة محددة مثل النساء وأولياء الأمور أن تصل إلى الموارد الخارجية (التدريب، الائتمان)، أو أن تعبئ مواردها (التنظيم، المعرفة، المهارات)، ويعزز هذا الأمر على القيام بفعل يدافع عن مصالحهم.

2- ترمي اقترابات التخطيط التشاركي إلى تقوية القدرة المحلية على التنمية المستدامة، باصطلاح المعرفة والمهارات والتنظيم، وإحدى الطرق المهمة لضمان تحسين القدرة المحلية هي الاعتراف بمناسبة المعرفة المحلية في تصميم خطط المشروع، بحيث يسمح استعمال الاقترابات التشاركية بدمج نظم المعرفة المحلية في تخطيط وتنفيذ المشروعات المحلية، ومن ثم يكمل المشروع هذه المعرفة المحلية بالدعم الفني، ولذلك من المهم أثناء عملية التخطيط التوكيد على التقويم المتبادل والتعبئة المتبادلة للمعرفة المحلية ونظم الإدارة.

3- ليست المشاركة مجرد الحصول على معلومات أساسية من المجتمع المحلي "ليستهدف" المشروع من يستهدفهم بفاعلية، إنما هذا الاقتراب يستهدف توطيد علاقات أفقية بين الأجهزة الخارجية (المشروع) والمجتمع المحلي، إذ يتعلم الشركاء المتكافئون، كل من الآخر، فالتخطيط التشاركي عملية تعمل في اتجاهين بين المجتمع المحلي والمشروع، بحيث ينبغي أن تسهل عملية التعلم هذه أقلمة لخدمات المشروع المساندة للوقائع المحلية المتغيرة، وبالمثل ينبغي أن تقوى القدرة المحلية على فرز وتعبئة الموارد المحلية والخارجية على السواء المطلوبة لاستدامة المشروع.

أخيراً، تعمل مشروعات التنمية في إطار مؤسسي قائم، ولذلك فينبغي أن يزود الاقتراب التشاركي المخططين وصانعي القرار بالمعلومات الضرورية لتوفير بيئات ممكنة ومساندة مؤسسية أكثر كفاية، بحيث يحدد مستوى القدرة المحلية لطلب خدمات خارجية أكثر جودة مدى قدرة المجتمعات المحلية واهتمامها بتنمية نظم إدارة موارد أكثر قابلية للاستدامة، وبحيث ينبغي أن تكون البيئات المؤسسية مستجيبة للطلبات الواردة من أسفل بمزيد من التخطيط اللامركزي، فالتخطيط التشاركي يعزز الالتزام السياسي والمساندة المؤسسية للتخطيط المحلي ببناء فهم مشترك بين المؤسسات والجماعات المحلية.

يستعمل هذا التخطيط التشاركي مفهوم "الحوار التفاوضي" بين الأطراف المنخرطة، وهي المجتمع المحلي أو الجماعات أو أرباب الأسر (الداخليون) والمشروع أو المؤسسات (الخارجيون)، حيث يجب أن تسفر عملية التخطيط هذه عن مجموعتين من النتائج: تتعلق الأولى بالمدى القصير، حيث تولد أدوات التخطيط التشاركي عملية تعلم في اتجاهين، توقلم تدخلات المشروع تبعا للحاجات والفرص والقيود المحلية، وتتعلق الثانية بالمدى الطويل إذ ينبغي أن تؤدي عملية التعلم إلى أمرين: التقوية المحلية، والدعم الفعال على المستوى المؤسسي، تلك شروط مسبقة لتقوية القدرة المؤسسية على التخطيط اللامركزي وقدرة التخطيط المحلي، مما يؤدي إلى استعمال وإدارة أكثر استدامة للموارد.

إلا أن هذا يتطلب أربعة شروط حيوية مترابطة:

(1) وجود منظمات محلية قوية ودعم محلي للتنمية المستدامة.

(2) إمكانية ضمان الوصول إلى الموارد وضبطها.

(3) ظروف تنمية التكنولوجيا تشاركيًا (دمج المعرفة المحلية ونظم الإدارة).

(4) وجود نظم محلية لتوزيع المنافع توزيعًا عادلا[7].

فعند تصميم مشروع تشاركي من المهم الانتباه أثناء عملية التخطيط إلى المعرفة والمهارات وإجراءات القرار المحلية ونظم الاتصال المحلية، وأيضا الأبنية التنظيمية الموجودة، ومن المهم أيضًا فهم سجل وإدراك جماعات القوة الموجودة في صنع القرار المحلي أو المستبعدة منه، فيجب أن ترشد المعرفة بالعوالم الحرجة في التنمية التنظيمية والقدرة الفنية وحقوق التملك والأشجار والمياه ونظم توزيع المنافع، ويجب أن ترشد عملية التنظيم، وينبغي أن تأتي هذه المعرفة من أسفل، وعلى أساسها يتم اختيار الأدوات والحوافز التي ستستعمل في الاستجابة لحاجات المجتمع المحلي المحددة، وبالذات حاجات الجماعات المضارة.

ومن ناحية المشروع من المهم طرح سؤالين وقت تخطيط المشروع: الأول إلى أي مدى تتوجه غايات واستراتيجيات المشروع نحو التخطيط التشاركي (أهي موجهة نحو العملية أم نحو المستهدف)؟ الثاني التعرف علي البعد الفني للمشروع باصطلاح الرسائل الفنية المحددة سلفا في صورة نطاق من الممكنات، لتنمي وتختبر أثناء تنفيذ المشروع؟

أيضا القدرة المؤسسية للمشروع حاسمة، ولا تتوقف فقط على التوجه المنهاجي والمفاهيمي للعاملين في المشروع، وإنما أيضا على إجراءات المشروع في التخطيط والتنفيذ والاتصال الداخلي

(7) Laban, P., Policy instruments and basic conditions for local level accountability as concerns sustainable management of natural resources. Support Paper 4, IAC, Wageningen, 1991.

والتغذية العكسية، وعلى الروابط بين هذه الإجراءات وعملية التخطيط المحلية، ومن ثم ينبغي الاهتمام بما يلي:

(1) غايات واستراتيجيات المشروع.

(2) الاقتراب الفني للمشروع، وأساليبه وأدواته.

(3) تنظيم وإدارة المشروع.

(4) تنمية الروابط المؤسسية (التشبيك)، وهي جوانب مترابطة.

الواقع أن التخطيط التشاركي خطوة أولية في تعريف جدول أعمال مشترك للمجتمع المحلي والوحدات الخارجية، يتوقع أن تتطور هذه الخطوة الأولية نحو عملية تخطيط التنمية المستدامة ذاتيًا على المستوى المحلي، ونحو لامركزية التخطيط المؤسسي القومي، وفي هذه العملية ينبغي أن يتقارب المستويان ويترابطان، فستكون النتيجة صياغة خطط شاملة ومتكاملة للتنمية المستدامة.

وفي كل الأحوال يمكن أن ينتج التخطيط بالمشاركة، جيد التصميم والإدارة أفكارًا، أفضل وعلاقات أنفع ومؤسسات أقوى واتفاقات بين المنقسمين وشرعية ومساندة سياسية لازمة للتعامل مع المشكلات الاجتماعية، أما إن كانت المشاركة طقوسية أكثر منها فعلية، فيمكن أن تؤدي إلى إحباط التوقعات وأوضاع متأزمة تجد فيها المصالح الجزئية طرقًا وأفكارًا معيبة فنيًا وصراعات وعدم ثقة، ومن ثم من المفيد أن نتفهم المسائل التالية جيدًا.

المنزلقات	مسائل القرار	السؤال الاستراتيجي
غالبا ما ترسل المؤسسات إشارات مربكة عن لماذا يتم التخطيط، ولماذا الآن، وما هي تحديداً منافع ونفقات وحدود المشاركة.	أن البحث عن تعريف واسع لمسائل جدول الأعمال يمكن أن تعمل فيها الجماعة أو المجتمع؟ أن نضع مجموعة استراتيجيات في مجموعة مسائل معرفة سلفا؟ أن نصمم مشروعًا أو برنامجًا محدداً في ضوء الاستراتيجيات المنفذة؟	1. لماذا يجب أن ينخرط الناس (أصحاب المقدرات) في التخطيط: يمكن أن يخدم العمل التشاركي تنويعة من الأغراض الإجمالية، مثل خلق اختصاص قانوني، أن تفعل أفكاراً أفضل تقود الفعل، ومشاعر "الامتلاك" والاستثمار السيكولوجي في العمل الجماعي.
يمكن أن يؤدي الفشل في فرز الأدوار إلى اقتراب "خيمة السيرك" حيث يعني "المزيد" (من اللاعبين، الأفكار، الحوادث) "الأفضل"، يمكن أن يساعد تصميم العملية أو يخلق وهم الترتيب فيُملي أدواراً وخطوات خطية تحتاج وقتًا طويلاً.	من هم أصحاب المقدرات الأولون في القرار أو المشروع أو السياسة محل النظر؟ من آخر من الجمهور ينبغي أن يستشار أو يعلم؟ من يجب أن يخطط أو يرعى عملية التخطيط؟ أو يسهلها؟ ومن يمكن أن يلاحظ ومن يجب أن يصنع القرار؟	2. من يجب أن ينخرط وطبقًا لأي قواعد؟ تتطلب المشاركة الفعالة وضع حدود تعرف أدوار ومسئوليات المشاركين كل منهم إزاء الآخر، ومن ثم لا تكون مسألة فرض ضبط وإنما يمكن أن تنمو الثقة والتنسيق محل الفوضى أو "سبب العملية".
يمكن أن يقوض الخلط بالنسبة إلى نطاق المشاركة شرعية وفاعلية عملية التخطيط بسرعة، وكثيراً ما يبرز صراعات حادة عندما تكون مفروضات الفعلين مختلفة بشأن النطاق المناسب للمشاركة.	هل يتطلب الشغل حدوداً واسعة بحيث يمكن مناقشة وتقرير المسائل والمصالح الجديدة عندما تبرز؟ أنولد نصيحة لصانعي القرار أم نصنع القرار نحن أنفسنا؟ ما هي علاقاتنا بمن يصنعون القرارات (الروتينية) اليومية؟	ما هو المجال القويم لعملية التخطيط؟ قليل من المشروعات أو المؤسسات يفكر في المشاركة المتواصلة في كل جوانب صنع القرار، ومن ثم المفتاح هو وضع حدود حول مستهدفات المشاركة؛ المسائل والقرارات المطروحة للمناقشة وسلطة القرار.
ينصح الكثيرون بخلق اجتماعات فعالة أو استعمال تكنولوجيا المعلومات لدعم صنع القرار، فأحذر أن تتوه وتضيع في ازدحام وتكدس المعلومات التي ليس فيها إلا القليل من الأفكار النافعة والقرارات الشرعية	كيف نفرز وننظم ونجمع أصحاب المقدرات؟ نبني قاعدة معلومات مشتركة حول المسائل التي سنواجهها؟ نعرض المعلومات ونحصل على تغذية عكسية؟ نحسن التدبر وصنع القرار المشترك نفسه؟	4. كيف نطبق إستراتيجيتنا في المشاركة؟ تطبق الإستراتيجية بتكتيكات لطيفة تنفذ جيداً، ولكن التكتيكات ينبغي أن تتضمن تنويعه من مراحل وأبعاد التخطيط وتتطور مع تطور المشروع أو العملية.

المصدر:

Xavier de Souza Briggs (June 2003). Planning Together: How (and How Not) to Engage Stakeholders in Charting a Course. *STRATEGY TOOL* #2. The Community Problem-Solving Project @ MIT Cambridge, Massachusetts, U.S.A. www.community-problem-solving.net

يمكن أن تكون المشاركة مجرد استماع، أي تلقي معلومات من خلال أي قناة، أو الحديث المباشر أو وسائل الإعلام أو المسوح، أو استماع وإعطاء معلومات بأي وسيلة أيضا، أو استشارة المواطنين من

خلال اجتماعات وجماعات عمل، أو مشاركة في وضع جدول الأعمال، وتحليل الموضوعات من خلال جماعات وندوات، أو المشاركة في الوصول إلى إجماع على العناصر الأساسية، أو المشاركة المباشرة في صنع السياسات والخطط، فكما يوضح الشكل التالي لابد أن تضطلع الحكومة بدور القيادة في تنمية استراتيجيات وخطط التنمية المستدامة، وأن تدعو المواطنين وأصحاب المقدرات إلى المشاركة في العملية، ومن ثم ينبغي لها أن تتحرك في اتجاه التخطيط المركز في يد المواطنين.

الشكل (1) مستمر المشاركة في التخطيط

تخطيط مركز في يد الحكومة ← → تخطيط مركز في يد المواطنين						
تصنع الحكومة الخطط وتعلنها	"تبيع" الحكومة الخطط	تعرض الحكومة الأفكار وتدعو إلى إثارة الأسئلة	تعرض الحكومة الخطط الأولية وتخضعها للتغيير	تعرض الحكومة المشكلات، وتحصل على مقترحات، ثم تصنع الخطط	تعرف الحكومة المعلمات وتطلب من أصحاب المقدرات وضع الخطط	تسمح الحكومة لأصحاب المقدرات بالعمل مستقلين في إطار معلمات موطدة

وأخيراً أذكر بعض ما كتبت في إطار "برنامج اللامركزية وقضايا المحليات" الذي يرعاه مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة[8].

تتم اللامركزية في ظل خمسة ضغوط:

(1) مطالب من دوائر قوية: المجتمعات المحلية، المشرعون، الأعمال الخاصة، والنقابات، أن يكون لهم مدخل أكبر وضبط أعظم على العمليات الإدارية، وأن توجد تدابير محاسبة أكثر صرامة.

(2) اتفاق قوي بين القوي الفاعلية أن البنية الإدارية القائمة لا تعمل جيداً.

(3) عدم قدرة البيروقراطية، باتسامها بالسياسات المركزية وقواعد الشغل المشتركة وأبنية صنع القرار من أعلى إلى أسفل، على الاستجابة بفاعلية لحاجات المجتمعات المحلية والمواطنين.

(4) المنافسة المتنامية للتوفير العام للخدمات.

---

(8) السيد عبد المطلب غانم (محرر)، لامركزية التخطيط لدعم دور المحافظات في التنمية المحلية، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، الحلقة السادسة، مركز بحوث واستشارات الإدارة العامة، 2006.

(5) ثقافة تتوجه إلى المستقبل، وإلى النتائج، وإلى الاعتراف بالواقع أيا كانت الرغبة في التعامل معه؛ لا رغبة في طمس حقيقته.

وفي مصر؛ لا ينكر أحد أن بعض الدوائر القوية قد أخذت تضغط من أجل اللامركزية، وهذا جلي في حالة رجال الأعمال، ولا يوجد في مصر من ينكر أن البيروقراطية لا تعمل على نحو جيد أو أنها غير قادرة على الاستجابة بفاعلية لما يطلب منها، وربما أدركت بعض الدوائر خطر المنافسة في توفير الخدمات وبالذات في قطاع الاتصالات والمواصلات، وإلي حد ما في خدمات الصحة والتعليم، وأسوأ الجميع في "خدمات الأمن"، ولكن ربما تنقصنا ثقافة اللامركزية التي تجعلنا نأخذها طريقة حياة.

ويبدو أنه لا معنى الآن للكلام عن المسائل الفنية في التخطيط الإقليمي والمحلي، يبدو أن المسائل غير الفنية التي تتعلق بطبيعة التحول الذي تشهده مصر أكثر أهمية:

1- الاعتراف بأهمية انخراط الناس في نظام التخطيط، فما هي ترتيبات ذلك؟ وما هي آفاق تحسين الممارسة في ضوء منافع التكنولوجيا الجديدة؟ وهل يلزم تغيير التشريع

2- لا ريب في حق المواطنين في التعبير عن آرائهم بشأن مستقبل المنطقة التي يعيشون فيها ويمارسون فيها نشاطهم، وبالذات في مسائل تخطيط المشروعات الاستثمارية واستخدام أراضي وحداتهم المحلية المملوكة للدولة، فما هي آليات التعبير عن هذه الآراء؟

3- انخراط الناس في مسائل التخطيط يزيد انخراطهم في مسائل السياسة المحلية والقومية على السواء، ومن ثم لا ينبغي أن تقتصر مسئوليات التخطيط وأداء أنشطة على وزارة مركزية أو جهاز مركزي، فلا بد أن تلعب المجالس المحلية دورا في هذا، ولا تكون مجرد طالب أو شاك، وهنا يجب أن نعترف بثلاثة مستويات محلية ينبغي أن تنخرط في التخطيط: الوحدة المحلية الأساسية؛ قرية أو مدينة، المحافظة بوصفها الدائرة التي يمكن الحديث فيها عن تكامل الخدمات وعن الاتجاهات التنموية، ثم الأقاليم الاقتصادية.

4- لعل ما يستحق الانتباه في المرحلة الحالية من التحول هو: تحسين توصيل الخدمات، وفاعلية وكفاءة استعمال الموارد، وتوظيف قوى المجتمع، وليس تعليقها على رغبات المستثمرين الأجانب.

لكن النظر في مسائل التخطيط ينبغي أن يسبقه النظر في دعم سلطات وقدرات المجالس الشعبية المحلية، ويتبعه في أولويات الحكومة: التشاور مع المحليات، وليس مع ممثلي الوزارات المركزية في المحليات، بشأن الخدمات واستغلال الأراضي والموارد، كما ينبغي أن تنخرط المجالس المحلية والناس في التخطيط، فالتخطيط منتدى تتلاقى فيه الأفكار والآراء، وتستطلع المصالح والخبرات المحلية، وأن تنبع خطط التنمية وسياساتها وإرشاداتها من أسفل إلى أعلى، وليس من أعلى إلى أسفل كما هو قائم.

يمكن أن تتم عملية التخطيط على مرحلتين: **التخطيط الاستراتيجي**، ويخص الحكومة المركزية، **والتخطيط المحلي**، ويخص المحليات، سواء على مستوى المحافظة أو الإقليم، فمن خلال التخطيط الاستراتيجي يمكن أن تفرز الفرص الجديدة للنمو، ويحول التخطيط المحلي الإرشادات الإستراتيجية إلى خطط قابلة للتنفيذ.

على أية حال يمكن إجراء استطلاع رأي للعاملين في إدارات التخطيط على مستوى المحافظات وأعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات، يدور حول المسائل التالية:

1. ما هي العوامل الأكثر أهمية في نجاح عملية تخطيط التنمية؟
2. أيجب أن توضح مخططات خطط التنمية جداول زمنية لإعداد الخطة لتوفر يقينا لأصحاب المقدرات؟
3. ما هي أكفأ الطرق لضمان سرعة إعداد الخطط ومراجعتها؟
4. هل يجب أن تتم مشاورات مبكرة في المسائل الأساسية قبل أن توضع في مسودات الخطط أو السياسات والمقترحات؟
5. ما هي أجهزة الخدمات المحلية التي ينبغي أن تنخرط في إعداد الخطط؟
6. كيف يمكن إشراك رجال الأعمال المحليين في عملية تخطيط التنمية؟
7. أيجب أن تحول خطة التنمية المحلية إلى خطط عمل سنوية؟
8. أيجب أن توجد خطة موحدة للمحافظة ولكل وحدة محلية خطتها الخاصة؟
9. في أي ظروف يسمح للسلطات المحلية بالخروج على الخطة؟
10. ماذا ينقص المحافظة من موارد وكفاءات ليمكنها وضع خطة قابلة للتنفيذ؟

وبوجه عام يمكن إصلاح نظام التخطيط في مصر بمحاولة تخطيط محلي تجريبية في عدة محافظات متفرقة، على أن يراعى فيها ما يلي:

1. تعجيل عملية الإعداد والموافقة.
2. إشراك المواطنين والأجهزة بفاعلية.
3. التركيز على توصيل الخدمات.
4. التركيز على استغلال الأراضي.

من هذين العملين يمكن ترتيب الأوضاع وتوفير الإمكانات لنظام تخطيط محلي وإقليمي جيد، ويبقي على الوزارة: أولا أن تضع دليلاً إرشاديًا للتخطيط، يضم نماذج عملية من قطاعات معينة، وأساليب كمية ونوعية يمكن الإفادة منها، وكيف يراعي التخطيط مستويات النظام المحلي القائم ومتطلبات التنمية القومية. ثانيا تحديد "الاختصاصات" والمجالات التي يعد فيها التخطيط المحلي

نهائيًا، والمجالات التي لابد أن تتلاقى فيها إرادة الحكومة المركزية مع إرادة المحليات، فمثلا في خطط استخدام الأرض يميز بين: الخطة الإقليمية، الخطة القومية، خطة المجلس المحلي، وخطة البناء في المراكز الريفية، وخطة الشواطئ، وهلم جرا، ثالثا يمكن أن تلعب الحكومة المركزية بوجه عام، وليس وزارة التخطيط فقط، عدة أدوار: أن توفر النصح والإرشاد، وأن تقدم المعونة الفنية، وأخيرًا ينبغي أن تنظر الحكومة المركزية إلى المسألة كمسألة بناء قدرة وتعلم فتتحلى بالصبر وتقدم العون وتنمي الكوادر المحلية.

رابعًا: إعادة رسم حدود المحافظات: العشوائية والمصالح لا التخطيط:

عرضنا في دراسة عام 1981 لمسائل حجم مساحة الوحدات المحلية في تجارب دول مختلفة، وأشرنا إلى بعض العوامل التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار في هذا الصدد، ومنها[9] (غانم 1981: الفصل الرابع):

(1) الخصائص الجغرافية للدولة وأثرها على وسائل المواصلات فالتجانس وسهولة الانتقال والاتصال يشجعان على تكوين وحدات محلية كبيرة.

(2) نظام الحكم المحلي القائم، ومقدرته الإدارية.

(3) الآراء السائدة حول العلاقات الحضرية ـ الريفية.

(4) أنواع الخدمات التي يجب أداؤها.

(5) تقارب وتكامل المجتمعات المحلية.

(6) المستوى المرغوب فيه من المشاركة الشعبية في الشئون المحلية.

(7) الرغبة في المساواة في الأعباء الضريبية ومزايا الخدمات العامة التي تقدمها الوحدات المحلية.

(8) رغبة المواطنين في الاندماج.

وأشرنا إلى أن المسألة أكثر تعقيدًا مما يتصور المرء العادي، فإلي جانب اعتبار الكفاءة والكفاية، هناك اعتبارات فرص النمو والمشاعر والانتماءات الشعبية.

وفي عام 1983 أوصينا بإعادة النظر في حدود الوحدات الإدارية بوجه عام، ومما قلنا في هذا الشأن:

" وحدات الحكم المحلي ليست مجرد وحدات توصيل خدمات، وإنما أيضا وحدات إنتاجية تحدث تنمية المجتمع المحلي وتسهم في التنمية الاقتصادية القومية، وأيضا آليات لحل الأزمات السياسية القومية، مثل مشاركة المواطنين والشرعية وهلم جرا، ويثير هذا الأمر كثيرًا من الأسئلة: ما هو الحجم

(9) السيد عبد المطلب غانم، المحليات: دراسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية، القاهرة: نهضة الشرق، 1981.

المناسب لوحدة توصيل الخدمة؟ ما هو الحجم المناسب للوحدات الجغرافية المنتجة؟ ما هو الحجم المناسب لوحدة الديمقراطية المحلية؟ ما هو الحجم المناسب لوحدة التخطيط؟ لا يمكن أن نزعم أن لدينا إجابات جاهزة وقابلة للتطبيق لمثل هذه الأسئلة، وإنما إجابات أولية جداً "[10]

وناقشنا مسائل:

(1) حجم وحدة توصيل الخدمة، وذلك بالنسبة إلى الخدمات المختلفة، مثل التعليم والصحة والشئون الاجتماعية وهلم جرا.

(2) والحجم الجغرافي للوحدة الإنتاجية، وعرضنا ما تم في هذا الصدد من جهود وقومناه.

(3) وحجم وحدة الديمقراطية المحلية، وبينا أن هذه وحدات للحوار المجتمعي وصنع القرار، بما يسمح بتحاشي الأشكال الأوتوقراطية الدكتاتورية في الحكم والإدارة.

(4) وحجم وحدة التخطيط، وعارضنا فكرة التخطيط المركزي وأيدنا، التخطيط والتكامل الإقليمي وعرضنا بعض تجارب الدول في هذا الصدد.

وبعد ذلك طرحنا المسألة مرات ومرات، وقد وصل الأمر إلى أن قلنا في عام 2006: " لعل ما يستحق الانتباه في المرحلة الحالية من التحول هو: تحسين توصيل الخدمات، وفاعلية وكفاءة استعمال الموارد، وتوظيف قوى المجتمع وليس تعليقها على رغبات المستثمرين الأجانب"[11] (غانم 2006)، وفي آخر الأعمال[12] عام 2007 قلنا:

" تعيش جمهورية مصر العربية "فترة اختيار صعبة" من منتصف عقد 1980، ولم تتلمس طريقها بعد، تبيع أكثر مما تشتري، تحصل أكثر مما تستثمر، فهل المهم إقامة مدن جديدة وحسب؟ هل المهم الاتجار في أراضي المدن الجديدة أم هل هو إقامة مجتمعات حيوية قادرة على العيش؟ لو استرسلنا في الأسئلة لسودت صفحات وصفحات دون أن يلقى أي منها إجابة شافية، ولو انتقدنا كل ما هو موضع شكوى لانتهينا إلى أننا في ورطة لن نشفي مما تفرز قبل عقود عديدة".

" تصحيح الخطأ أولى من فعل الصواب مع استمرار الخطأ؛ فمع استمرار الخطأ فقدان للصواب ومعاناة متصلة لا تنقطع، وفي إدارة المدن الجديدة في مصر أخطاء قاتلة، لابد من تداركها قبل أن

---

(10) El-Sayed Abdel-Notteleb Ghanem, Reform of Local Government in Egypt, 3 Vols., MIT - CU Technological Planning Program, 1982-1983. Reference to Volume 2 (1982): The Changing System of Local Government in Egypt.

(11) السيد عبد المطلب غانم (محرر)، لامركزية التخطيط لدعم دور المحافظات في التنمية، القاهرة: مركز دراسات واستشارت الإدارة العامة، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، 2006.

(12) السيد عبد المطلب غانم(محرير)؛ إدارة المدن الجديدة: رؤى مستقبلية، القاهرة: مركز دراسات واستشارت الإدارة العامة، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، 2007.

تتحول إلى مجتمعات تقليدية تعاني مما تعاني منه المجتمعات التقليدية وأكثر، وتلقي بمضاعفاتها على المجتمع المصري (غانم 2007).

ومما أوصينا به:

" لقد نسينا معنى تعبير "المجتمعات العمرانية الجديدة" مع أننا نستعمله، فلماذا لا نخطط قرى جديدة، أليست القرى مجتمعات عمرانية جديدة؟ لنتذكر كيف فهم العهد الملكي البائد الأمر؛ فقد أقام قرى وأقام ضواحي حضرية، ولنتذكر أن "المدن تقام على أنقاض الريف"، ونحن في حاجة إلى قرى جديدة أكثر من حاجتنا إلى مدن جديدة، والقرى لا تحتاج إلى مستثمرين أجانب، ولا إلى استثمارات ضخمة، ولنذكر عصر "استصلاح الأراضي في مصر" وما أضاف إلى مصر من أراضي زراعية، لا حجية للقول أن استصلاح الأراضي شأن كبار المستثمرين، فإعمار البلد مسئولية أبنائها أولاً وأخيراً، وإن تخلت الدولة عن كل شيء ما ينبغي لها أن تتخلى عن أراضيها أو مواطنيها، فما قيمتها عند المواطن حينئذ؟ وكيف تحقق "أمنها القومي"؟

على الدولة أن تدرك أن الفلسفة التي تركن إليها اليوم حتى في مواطنها لا تعني التخلي عن مواطنيها ومسئولياتها التي هي سبب وجودها، إذا كان الأجانب هم من سيشغلوننا (أو يخلقون لنا فرص شغل)، وهم من سيخلقون لنا أماكن الإقامة، وهم من سيوفرون لنا الخدمات، فلماذا نحتاج إلى الدولة؛ هل لندفع لها الضرائب؟ هل لنتحمل عبء تأمين وحماية الأجانب؟ هل . . . ؟ أسئلة كثيرة تبث المرارة تتعلق بعلاقة المواطن بدولته، ألا تعلمنا الدرس من الاستفتاءين الأخيرين، وانتخابات مجلس الشعب الأخيرة، لن يساند المرء من يتخلى عنه، وبالتالي فوضع الاستثمارات الأجنبية موضع البؤرة عند التفكير في المدن الجديدة واستصلاح الأراضي أمر سنعاني منه كثيراً، وستتكبد الأجيال القادمة أعباءه الباهظة".

على أية حال فدعوة العقل شيء وفعل السلطة شيء آخر، خرج الإعلام على الناس أن ثمة قرار جمهوري بإنشاء محافظتين جديدتين وتعديل حدود ست محافظات، وكذبت سمعي، وقلت ألست من المهتمين بهذه المسألة، كيف لم أسمع عنها لا من المقربين إلى رؤوس السلطة ولا من المعتادين على الولوج إلى المحافل العامة، إلى أن تأكد الخبر، فوجدت النص الوارد في الملحق على موقع الحزب الوطني الديمقراطي.

على أية حال، أكد الدكتور أحمد درويش وزير الدولة للتنمية الإدارية أن التقسيم الجغرافي الجديد لعدد من المحافظات، خاصة محافظتي حلوان و6 أكتوبر، لم يتم بشكل مفاجئ، بل تم من خلال خطة علمية مدروسة استغرق إعدادها 9 أشهر لتتواكب مع متطلبات تنمية الاستثمار المحلي لهذه المحافظات (الأهرام 21/ 4/ 2008)، ونفى المهندس أحمد المغربي وزير الإسكان أن يكون قرار

تقسيم المحافظات الجديد قد اتخذ بصورة عشوائية، مشيراً إلى أن قرار إنشاء محافظة حلوان قد تمت دراسته منذ عدة سنوات، وأن تقسيم محافظة القاهرة جاء لتطوير الخدمات بها بعد أن تأكدت صعوبة إدارتها بشكلها المتسع من الناحية الجغرافية والسكانية (الأهرام 21/ 4/ 2008)، وانقسم أعضاء مجلس الشعب بين مؤيد ومعارض، وأشار الرئيس مبارك إلى أن الهدف من تعديل الحدود الإدارية لمحافظات مصر، واستحداث محافظتي حلوان و6 أكتوبر، هو تخفيف العبء عن المنطقة التي تمثلها القاهرة الكبرى، وإيجاد محاور جديدة للتنمية الريفية والصناعية والزراعية في كل محافظات مصر خاصة في الصعيد، وأشار إلى استجابته لمطلب أهالي وأبناء منطقة الواحات البحرية للانضمام إلى الحدود الإدارية لمحافظة 6 أكتوبر بدلاً من الانضمام إلى محافظة المنيا، وأكد أن هذه الاستجابة تأتي بعد أن علم أن الطريق المرصوف يربط الواحات البحرية بالجيزة و6 أكتوبر، وأن الطريق الذي يربط الواحات البحرية بمحافظة المنيا عبارة عن مدق ليس طريقًا مرصوفًا، وشدد على أن هذه الاستجابة هي مثال لما يجب أن تلتزم به الحكومة من التجاوب مع مشكلات وهموم المواطن وتطلعاته (الأهرام 21/ 4/ 2008)، فيا للقرارات التي تبني على مدق!

نأتي الآن إلى عورات القرار الأخير المتعلق بإنشاء محافظتين وإعادة رسم حدود ست محافظات:

أولاً: كيف صنع القرار؟ ما أسوأ أن يتشدق المرء بالديمقراطية وعندما يقرر أموراً تتعلق بحياة الناس، لا يذكر الناس مجرد ذكر؟ الوحدات الإدارية القديمة ليست مجرد خطوط على خريطة، أو وحدات مادية نحركها كيفما شئنا، حتى الوحدات المادية نحركها طبقا لقواعدها، وإلا أصابها العطب، فما بال الناس أحط من الأشياء المادية عندنا! الوحدات المحلية القائمة انتماءات اجتماعية وإنسانية قبل أي شيء، ينبغي أن لا تمس بحال من الأحوال، ثم هي خدمات وشبكات علاقات رسمية وغير رسمية، لا ندرك الثمن الباهظ للتدخل فيها دون رضا أهلها، وأخيراً هي كينونة الناس ووجودهم.

ثانيًا: أضاقت الأرض فلا نخلق محافظات جديدة إلا على أنقاض محافظات قائمة؟ الأرض واسعة أقيموا فيها محافظات جديدة ومجتمعات جديدة كيفما شئتم، بذلك تبنون ولا تدمرون.

ثالثا: هل خططنا حقا للمحافظتين الجديدتين؟ أم هما فرصة لكل من يتعدى على أرض الناس (أقصد أرض الدولة) ليقنن أوضاعه في ظل غياب المستندات والإدارات؟ ما علمنا في تجارب العالم مجتمعا يقام قبل أن تقام أولا، وقبل كل شيء، بنيته الإدارية والسياسية الأساسية، فما بالنا نتصرف دون تدبر؟

رابعًا: هل فكرنا في شكل الامتدادات الجديدة للمحافظات؟ في أثرها على خدمات ومرافق المناطق القديمة؟ يا قوم اتركوا كياناتنا المستقرة وشأنها، طوروها إن استطعتم، حسنوها إن أردتم خيراً،

أعطوها حقها ليس أقل ولا أكثر، وفكروا في مجتمعات جديدة، محافظات جديدة إن أردتم الخير والنماء، إنما تخلقون بفعلكم فرصًا للفساد أكثر مما تحجمون الفساد، وترهقون الناس أكثر مما تخففون من آلامهم، لن يضير المرء أن ينتقل إلى مجتمع آخر، إنما يضيره أن يصرف النظر عنه من أجل امتداد لا يأخذه في الحسبان، ألا نتذكر "العهد البائد" ـ في نظر الحاليين ـ حينما أقام الوادي الجديد، أو مديرية التحرير، حتى تاريخنا وخبرتنا نسيناها.

ملحق

قرار جمهوري بإنشاء محافظتين وتعديل نطاق الحدود الإدارية لبعض المحافظات

رئيس الجمهورية

بعد الإطلاع على الدستور. وعلى قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم 43 لسنة 1979، وبناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، قرر:

المادة الأولى: يكون نطاق والحدود الإدارية لمحافظة القاهرة طبقا للخريطة وكشوف التحديد المرفقة وعلى النحو الآتي: الحد الشمالي: الحدود الإدارية لأقسام السلام والمرج، والمطرية، الساحل والزاوية الحمراء، الحد الشرقي: الحدود الإدارية لأقسام مدينة نصر، والنزهة، الحد الجنوبي: الحدود الإدارية لأقسام مصر الجديدة، الخليفة، ومدينة نصر، الحد الغربي: نهر النيل من الحد الإداري لقسم الساحل شمالاً إلى قسم مصر القديمة جنوبًا، يتم فصل المدن الجديدة الواقعة في نطاق أقسام النزهة والسلام ومدينة نصر.

المادة الثانية: يكون نطاق والحدود الإدارية لمحافظة الجيزة طبقا للخريطة وكشوف التحديد المرفقة وعلى النحو الآتي: الحد الشمالي: حي الوراق والمنيرة الغربية، الحد الجنوبي: حي العمرانية والطالبية والهرم وحدائق الهرم، الحد الشرقي: نهر النيل بدءاً من حي إمبابة شمالا حتى حي جنوب الجيزة جنوبًا، الحد الغربي: أحياء المنيرة الغربية، شمال بولاق الدكرور، جنوب بولاق الدكرور، الرماية.

المادة الثالثة: يكون نطاق والحدود الإدارية لمحافظة المنيا طبقا للخريطة وكشوف التحديد المرفقة، ويضاف إلى محافظة المنيا باقي مركز ومدينة الواحات على النحو المحدد بالكشوف المرفقة.

المادة الرابعة: يكون نطاق والحدود الإدارية لمحافظة الفيوم طبقا للخريطة وكشوف التحديد المرفقة وعلى النحو الآتي: الحد الشمالي: الحدود الإدارية لمحافظتي حلوان و6 أكتوبر، الحد الجنوبي: الحدود الإدارية لمحافظة بني سويف، الحد الشرقي: الحدود الإدارية لمحافظة السويس، الحد الغربي: الحدود الإدارية لمحافظة مرسى مطروح، ويضم إلى محافظة الفيوم الوحدات الإدارية التالية: مركز ومدينة الصف وامتدادها الصحراوي حتى حدود محافظة البحر الأحمر، مركز ومدينة أطفيح وامتدادها الصحراوي حتى حدود محافظة السويس، مركز ومدينة العياط، الجزء

الصحراوي من مركز الواحات من الحدود السابقة لقسم 6 أكتوبر والحدود الإدارية لمحافظة مرسى مطروح حتى حدود محافظة بنى سويف وفقا لكشف التحديد المرفق.

المادة الخامسة: يكون نطاق والحدود الإدارية لمحافظة بنى سويف طبقا للخريطة وكشوف التحديد المرفقة، ويكون الجزء الصحراوي من مركز ومدينة الواحات المحدد بالكشوف المرفقة ضمن الوحدات الإدارية لمحافظة بنى سويف.

المادة السادسة: تنشأ محافظة جديدة باسم محافظة حلوان، ويحدد نطاقها وحدودها الإدارية طبقا للخريطة المرفقة وعلى النحو الآتي: الحد الشمالي: الحدود الإدارية مع محافظتي الشرقية والقليوبية والحدود الإدارية مع محافظة القاهرة، الحد الجنوبي: الحد الإداري الجنوبي لمحافظة القاهرة سابقًا بدءًا من الحد الإداري لقسم التبين وحتى الحدود الإدارية لمحافظة السويس وفقًا للتحديد المرفق، الحد الشرقي: الحدود الإدارية لمحافظة السويس، الحد الغربي: امتداد نهر النيل من الحد الإداري لقسم البساتين شمالاً حتى نهاية الحدود الإدارية لقسم التبين جنوب، وتضم إلى محافظة حلوان المدن الجديدة: 15 مايو- الشرق- بدر- القاهرة الجديدة- الهايكستيب إلى قسم المعادى.

المادة السابعة: تنشأ محافظة جديدة باسم محافظة 6 أكتوبر، ويحدد نطاقها وحدودها الإدارية طبقا للخريطة المرفقة وعلى النحو الآتي: الحد الشمالي: الحدود الإدارية لمركز أوسيم وإمبابة ومدينة السادات (محافظة المنوفية)، الحد الجنوبي: الحدود الإدارية لقسم 6 أكتوبر على حدود محافظة الفيوم، الحد الشرقي: الحدود الإدارية لمحافظة الجيزة ونهر النيل بداية من الحد الإداري لمراكز الجيزة والحوامدية شمالاً حتى مركز البدرشين جنوبًا، الحد الغربي: الحدود الإدارية لمحافظتي البحيرة ومطروح.

المادة الثامنة: يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القرار.

المادة التاسعة: ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية.

التعقيبات والمناقشات للفصلين الثالث والرابع

رئيس الجلسة د . سامي عبدا لوهاب (مدير مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة) .

المعقب د. فاتن عبد الفتاح (مركز البحوث الاجتماعية بالجامعة الأمريكية) .

سأبدأ بملاحظات تفصيلية ، فالدكتور سامي تحدث عن قانون 79 ، وقال إن كل الناس تريد أن تلغيه أو تعدله . . فهل هو يحتاج لتعديل أم لتفعيل ، في تقديري إن القانون لم يُفعل ولذا حدثت المشاكل .

كذلك تحدث د. سامي عن اللامركزية البيروقراطية بتوسع ، وكنت أود لو اختصر في هذه الجزئية ، وأفاض في الحديث عن اللامركزية المجتمعية لأنها مفهوم جديد تضيفه الدراسة .

أيضا تحدثت الدراسة عن الحكم الصالح ، فهل يقصد به الحوكمة ، أم شيء مختلف عنها؟ كذلك تحدثت الدراسة عن اللامركزية المجتمعية ، وقالت إنها تشمل جميع الأعضاء الممثلين للشعب ، سواء أشخاص أو جمعيات أهلية ، فهل توجد هذه الثقافة لدى المجتمع المحلي والأفراد؟ شخصيًا أشعر أن هذه الثقافة غير موجودة .

كذلك أريد أن استوضح عن بناء التنظيم في المحليات ، فقد ذكرت الدراسة أنه يضم : المحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية ، فهل هم خمسة أم أربعة مستويات؟

<u>رد د . سامي الطوخي</u>

المستويات المحلية في مصر تتباين ، فهناك مستويين فقط في المحافظات الحضارية مثل القاهرة والسويس وبورسعيد ، حيث يوجد مستوى المحافظة ، ثم الأحياء . وهناك ثلاث مستويات في بعض المحافظات و4 مستويات في محافظات أخرى ، المستويات تتراوح بين 2 أو 4 ، والقرية جزء من المركز والحي جزء من المدينة .

<u>د. فاتن عبدالفتاح</u>

عندما تحدثت الدراسة عن الحدود اللامركزية الجغرافية والسياسية ، لاحظت أنها توسعت في عدد الصفحات في الحديث عن اللامركزية الجغرافية ، لكنها اختصرت جداً في الحديث عن اللامركزية السياسية والتنظيمية والمالية ، وكلها جاءت في صفحة واحدة ، لا يوجد تناسق بينهم في المعلومات المتوفرة ، وأعتقد أنه من المفروض وجود بيانات أكثر حتى نستفيد منها عند نشر الورقة .

كنت أسأل عن الحدود المثلي للامركزية السياسية، فقد ذكرت الدراسة أنها حصرت كل المعايير، فهل من الأفضل فرض المعايير أم اختيار المعايير التي تتماشي مع الشعب المصري وأطبقها عليه ثم أضعها في توصيات حتى تدرك عند التعديل.

بالنسبة للتوصيات التي وضعتها الدراسة، ألاحظ أنها وضعت توصيات للمدى القصير وتوصيات للمدى الطويل، توصيات المدى القصير تقول إننا يمكن أن نأخذ تجربة كالتي حدثت في الإسكندرية أو قنا ونطبق فيها اللامركزية ثم نعممها. أما على المدى الطويل، فالمقترح هو تغيير القانون، فهل لو طبقنا هذا النموذج سيعطي نتيجة؟

هنا أسأل: هل الأفضل أن نغير القانون ثم نعمل نموذج ونطبق عليه القانون الجديد حتى نستطيع أن نرى السلبيات والايجابيات، تمهيداً لتعديل القانون، أم الأفضل هو العكس؟

بالنسبة للدكتور سيد غانم، لاحظت أن الدراسة قالت إن الباحثين والخبراء يوصون منذ عام 1983 وحتى سنة 2006 فهل ظهرت أي استجابة لتلك التوصيات؟.

د. سيد غانم:

في مصر: الخبراء يوصون والحكومة تطبق العكس.

د. فاتن عبدالفتاح

تحدثت الدراسة عن التجربة اليابانية ثم الصينية والهندية، ولكنها لم تتكلم عن التجربة في مصر.. لماذا؟

د. سيد غانم:

لقد أردت جذب انتباه الناس لتجربتين بدأتا معنا في التخطيط المحلي والمحليات، وحققت كل منهما نتائج مذهلة، أردت أن أقول أن هذه الدول تخلصت من المشاكل الموروثة من الاستعمار وأصبحت اليوم قوى كبرى.

د. سامي عبد الوهاب

لي تساؤلات على ورقة دكتور سامي فالورقة تتحدث عن اللامركزية المجتمعية كمدخل للتمكين والتنمية المحلية المستدامة. والحقيقة إنني ولأول مرة أسمع عن مفهوم "اللامركزية المجتمعية"، وكذا مفهوم "اللامركزية البيروقراطية"، هذه مصطلحات جديدة وهي تحتاج للتدقيق والتعليق. ولو قلت إن اللامركزية المجتمعية يمكن أن يقصد بها تفكيك المجتمع، فكيف ستكون علاقة الدولة والحكومة المركزية بهذه المجتمعات؟

ربما المصطلح لا يعطي معنى دقيقًا وواضحًا، وكذلك فيما يتعلق باللامركزية البيروقراطية، وإن كنت أري أن الورقة ركزت أكثر على موضوع آخر وهو التقسيم الإداري، حيث قال الباحث إنه أثناء إعداده للورقة فوجيء بإنشاء المحافظتين الجديدتين، مما أثر عليه حيث جعله يركز على التقسيم الإداري.

أنا اقترح عليه إعادة النظر فيما يتعلق بعنوان الورقة، أي يجعل العنوان يركز على التقسيم الإداري بدلاً من اللامركزية المجتمعية واللامركزية المؤسسية.

كذلك أري أن الدراسة، ربطت بين أنواع اللامركزية، التي سميت باللامركزية البيروقراطية، فردية وسلطوية ومؤسسية. وربطت بينها وبين أسلوب الاختيار، في حين أن أسلوب الاختيار في حد ذاته لا يحدد نوع أو أنماط اللامركزية، ولا أعرف لماذا تم الربط بين أنواع اللامركزية وبين أسلوب الاختيار. كما أن الدراسة لم توضح الفرق بين اللامركزية البيروقراطية وبين المفهوم الشائع للامركزية الإدارية . . وبين اللامركزية المجتمعية واللامركزية السياسية.

أيضًا فيما يتعلق باللامركزية، قالت الدراسة إن لها ثلاث فوائد ولكنك ذكرت 23 فائدة فيستحسن أن تتم إعادة تصنيفها.

وكما قالت دكتورة فاتن فإن البناء التنظيمي للمحليات يأخذ شكل الهرم المكون من 4 مستويات، علما بأن المستويات الأربع لا تتواجد إلا عندما تقسم المدينة إلى أحياء كحال مدينة المنصورة مثلا.

كذلك تحدثت الدراسة عن الأقاليم التخطيطية واعتبرتها مستوى إداري يعلو مستوى المحافظة، في حين أن الأقاليم التخطيطية ليست وحدات إدارة محلية، ولكنها تقسيمات تخطيطية فقط. نفس الكلام ينطبق على العزب والكفور والنجوع، فهي ليست مستوى إدارة محلية ولكنها تقسيمات أمنية.

بالنسبة لانتخاب المحافظ، أنا مع الانتخاب ولكن إذا كانت انتخابات المجالس المحلية التي تمت الشهر الماضي (إبريل 2008) أسفرت عن فوز حوالي 90٪ من المرشحين بالتزكية، فكيف تجري انتخابات للمحافظين؟ هذه الحالة ليست خاصة بانتخابات إبريل 2008، ولكنها تقليد في الانتخابات المحلية سواء في ظل القائمة الحزبية أو في ظل الانتخاب الفردي، حيث تحسم النسبة الأكبر بالتزكية، وسؤالي هو: هل يضمن إتباع أسلوب الانتخابات لاختيار المحافظ وصول الشخص الذي نريده؟

أعتقد أن هذا السؤال يجعل من الأجدر بنا أن نطالب بتوافر شروط معينة في المحافظ أكثر من التركيز على أسلوب اختياره.

المناقشات

د. عبد الخبير عطا(رئيس قسم العلوم السياسية بجامعة أسيوط)

أعبر عن سعادتي لاستماعي لعرض كل من الدكتور سيد غانم والدكتور سامي، ثم تعقيب كل من د. فاتن ود. سامي عبدالوهاب، هذا الموضوع مهم في ظل العولمة، إذ لم يبق لدينا سوي المستوى المحلي الذي يمكن أن نحل فيه مشاكلنا، أعتقد أن هذا المؤتمر يوضح مدى أهمية تبادل الجوانب النظرية مع الخبرة العملية، وأنا أتمنى أن نخرج من خلال هذا اللقاء بتوصيات وإرشادات مفيدة لصانعي القرار، سواء على مستوى الدولة أو القطاع الخاص أو المجتمع المدني.

د. فتحي محمد إبراهيم

تعقيبي سوف يكون على ورقة الدكتور سيد غانم، فقد دفعني حديثه للرجوع بالذاكرة إلى العام الدراسي 1954 أو 1955 عندما كنت في جامعة إبراهيم «جامعة عين شمس»، حيث كان عميد كلية الحقوق د. عثمان خليل عثمان، يطالبنا خلال محاضراته في القانون الدستوري بألا نتحدث في قضايا اللامركزية والحكم المحلي والانتخابات، إلا إذا كان هناك فصل حقيقي بين السلطات، كان الدكتور عثمان يقول " لا تقولوا لامركزية ولا حكم محلي ولا انتخابات بدون الفصل بين السلطات، فعندما تستقل السلطة التشريعية، وكذلك القضائية وكذلك التنفيذية، سننجح في إقامة اللامركزية ونعمل حكم محلي حقيقي" .

د. مختار الشريف (جامعة المنصورة)

ركز الدكتور سيد غانم على بناء القدرات دون بناء المؤسسات، أعتقد أنه لابد أن نقول بناء القدرات وأيضًا بناء المؤسسات، لأننا نتمنى أن يكون لدينا مؤسسات فاعلة حتى نرتقي إلى مستوى الدول المتقدمة.

ما حدث في الاستاد الرياضي بالمنوفية لا يقبله أحد، ولكن هذا قصور من المجلس الشعبي المحلي، لان من سلطات المجلس الشعبي المحلي أن يوافق أولا على إنشاء مثل هذه المنشآت تماما، كسلطته في عدم الموافقة على بناء محطة بنزين في الشارع، فما بالك إذا كان الأمر يتعلق بالجور على الأراضي الزراعية.

نحن نذكر أن المجالس الشعبية في مصر كان لها سوابق ناجحة مثل التصدي لبناء هضبة الأهرام وكذلك وقف بناء الجراج الذي كان مقررًا في جزيرة الروضة.

أما ما جاء على لسان الدكتور سامي والدكتور سيد بشأن تقسيم المحافظات، فأقول إنه من الممكن عمل ضغط من خلال المراكز البحثية والمجتمع المدني لإعادة النظر في قرار إنشاء المحافظتين الجديدتين، خاصة وأن المحافظتين تم إعلانهما لتوسيع المساحة العمرانية في الجنوب، وأيضًا القوس الغربي والدلتا.

كان يفترض أن تكون هناك محافظة ثالثة وهي العاشر من رمضان، ليلتقي طريق مصر السويس مع محافظة الشرقية، كما التقى طريق مصر الإسكندرية بوادي النطرون، أعتقد أنه من خلال المناقشات المستنيرة يمكن أن نفعل ما نريد في هذا المجتمع. تحدث الدكتور سامي عن الحكومة المحلية، مطالبًا بفصل السلطات، هنا أذكر بأن النظام في مصر نظام رئاسي، فالحكومة تستمد سلطاتها التنفيذية من رئيس الجمهورية، في حين أن الوزراء مجرد معاونين له، وبالتالي لا يمكن أن تقول حكومة محلية أو سلطة محلية، لأنها تستمد وجودها من سلطة رئيس الجمهورية.

أيضًا لا يجوز أن نقول سلطة قضائية في القاهرة، وسلطة قضائية في المحليات، وسلطة تشريعية في القاهرة، وسلطة تشريعية في المحليات، لأن الأصل عندنا هو توازن سلطات.

من جهة ثانية، أنا أهنئك يا دكتور سامي على مصطلح اللامركزية المجتمعية، وأعتقد أنها إعادة صياغة للمشاركة المجتمعية المحلية، وهذا المصطلح سوف يجد قبولاً في المجتمع العلمي. أما الخطوط العرضية للتقسيم المحلي، فهي تواجه مشكلة في الطبيعة الجغرافية، مثلا يوجد لدينا ثلاث طرق فقط تربط البحر الأحمر بوادي النيل هي، طريق السويس- القاهرة، طريق حلوان- العين السخنة، ثم طريق ثالث سوف ينتهي في سبتمبر 2009، يربط قنا وسوهاج بسفاجا على البحر الأحمر، طوله حوالي 410 كم سوف يتكلف أكثر من 600 مليون جنيه.

مشكلتنا في التقسيمات العرضية هي الطبيعة الجغرافية الصعبة للمحافظات، سواء التي تمتد حدودها الشرقية إلى البحر الأحمر، لأن سلاسل جبال البحر الأحمر تقف عائقًا أمام التوسع العرضي، أو الصحراء الغربية لأن بها بحور رمال.

أ. دلال فرج السيد

أرى أن الورقتين تتفقان على ضرورة زيادة عدد المحافظات، باعتبار ذلك مطلبًا ملحًا، ولكنهما لم تتناولا تقييم إضافة المحافظتين الجديدتين، بمعنى هل يرتبط ذلك بخطط مستقبلية أم بتفعيل إدارة محلية؟ ثم هل يوجد له مزايا؟ وإذا كان فما هي؟ والهدف من ذلك هو تعريف الرأي العام بالمزايا والعيوب حتى يتعامل مع أي قرار جديد في هذا المجال.

الملاحظة الثانية، إنني أشعر أن منظمات المجتمع المدني لابد وأن تتحرك إذا أردنا التغيير، ولذلك كنت أتمنى أيضًا أن يشارك أكبر عدد من منظمات المجتمع المدني التي تتصل بالجماهير في هذا المؤتمر، لأن مشكلتنا تتمثل في عدم وجود الوعي.

الحقيقة أن النخبة التي يوجد لديها وعي ويمكن أن تغير المجتمع لا تقوم بدورها أو مغيبة.

د. جمال شديد

بداية تحية للدراستين المقدمتين في هذه الجلسة، ولكن أود لو أذن لي الدكتور مصطفى كامل السيد أن أعرض لبعض ما جاء في دراسة له عن موضوع الدولة لأنه يحكم الفكرة التي جاءت في الورقتين.

كما قال د. مصطفى كامل في هذه الدراسة، فإن هناك وحدات سياسية موجودة على مستوى العالم وهذه تمثل عنصراً أساسيًا في وعي البشر بالجماعة التي ينتمون إليها، هذه الوحدات هي المعيار في التمييز بين الدول، بل وفي تسمية الدول، النقطة الأساسية هي أن أي فرد في المجتمع وفي الدولة لا يستطيع أن يتصور وجوده بدون رابطة تجمعه بمواطنين آخرين يحملون الوعي بانتمائهم إلى نفس الجماعة البشرية، وما يسمي الوعي بالهوية الوطنية أو الجنسية.

معنى ذلك أننا لا نستطيع أن نتحدث عن مفاهيم جديدة بدون ردها إلى أصولها، أي لابد من دراسة الدولة ومعرفة مدي ارتباط الوحدات المحلية بها. توجد مفاهيم غير مستقرة مثل مفهوم التمكين والتنمية المستدامة، ومفهوم اللامركزية المجتمعية مرتبط في الأدبيات الخاصة بالفكر المحلي منذ 50 سنة أو 40.. ومن ثم أقول إنه إذا كانت بعض المفاهيم غير مستقرة، فمن الأفضل ردها لأصولها.

نقطة أخيرة، هي أنه من الممكن أن نتوصل إلى نموذج جديد في التنمية يقوم على الآتي: منح الفلاحين حق إدارة شئونهم بشكل ذاتي، مع نقل جميع المكاتب الحكومية بجميع أشكالها من الوحدات المحلية في القرى إلى اقرب مركز إداري على أن تكون حدود الفلاحين في التعامل مع هذه المكاتب متصلة بنواحي الاستفادة الفنية فقط.

د. سامي عبد الوهاب

واضح أن موضوع إنشاء محافظتين جديدتين فرض نفسه على الجلسة، وقد سألت إحدى الزميلات ما هي مزايا وعيوب إنشاء المحافظتين؟

طبعًا لا يوجد من يعارض إعادة النظر في التقسيم الإداري، بل إن هذا كان دعوة سابقة للعديد من المراكز والجهات، فقد نظمنا منذ سنتين في مركز الدراسات والاستشارات الإدارة العامة ندوة عن

التقسيم الإداري، وطالبنا بإعادة النظر في الوضع الإداري الحالي، لما فيه من عيوب ومشاكل، لكن الملاحظة تتعلق بالفجائية في صدور قرار إنشاء المحافظتين، رغم أن مثل هذا القرار كان يحتاج لإعداد المجتمع، الذي سيخضع للتقسيم من الناحية الوجدانية والنفسية بأنه سينتقل إلى نطاق محافظة جديدة.

الحقيقة أن الإعداد والتمهيد كان سيمنع المشاكل التي وقع فيها المسئولون فمحافظتي حلوان و 6 أكتوبر لا يوجد لأي منهما مقر. وقد أقترح على محافظ حلوان أن يجلس في جامعة حلوان أو مستشفي حلوان أو في المعادي، وكذلك الأمر بالنسبة لمحافظ 6 أكتوبر، الأهم من ذلك أن حلوان من الناحية الإدارية حي، وليست مدينة فلا يجوز أن تصبح عاصمة للمحافظة، إلا إذا صدر قرار بذلك من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

مسألة تشكيل المجلس الشعبي لكل محافظة تمثل مشكلة أخرى، فقد شكلوا مجلس شعبي حلوان بأخذ جزء من الأعضاء من مجلسي القاهرة والجيزة، وهذا يتعارض مع المادة 3 من القانون، وأعتقد أن فصل المجلس المحلي لمحافظة حلوان والمجلس المحلي لمحافظة 6 أكتوبر عن المجلس الشعبي المحلي لمحافظتي القاهرة والجيزة خلق مشكلة للقاهرة والجيزة . . يمكن لأي شخص أن يطعن في القرارات التي تصدر عنهما لأن تشكيلهما أصيب بالخلل، كذلك محافظة 6 أكتوبر لا يجوز أن تكون عاصمتها 6 أكتوبر، لأنها تتبع هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وليست وحدة من وحدات الإدارة المحلية، بمعنى أنها لا تخضع لقانون الإدارة المحلية.

الباب الثاني

التنمية المحلية على أرض الواقع

الفصل الخامس

تجربة الإدارة والتنمية المحلية في محافظة قنا
عملية الإصلاح المجتمعي المنهجي: الضرورات والمتطلبات
الأدوار والمحددات: الرؤية والرسالة

أ.د. عبد الخبير محمود عطا محروس[1]

مقدمة:

التساؤل الجوهري الذي يطرحه هذا الفصل هو: ما هي "المعايير المنهجية العلمية" المناسبة لدراسة "عملية الإدارة والتنمية المحلية في مصر عمومًا، ومحافظة قنا خصوصًا"؟

ومن هنا يمكن أن نتناول الأسئلة المهمة التي تتناول القضايا الشائكة التي تشغل بال المواطن المصري الذي يبحث عن إجابات لها. وقد جاءت نماذج من الإجابات من مجلس الوزراء من خلال الدراسة الموسعة والتي جاءت تحت اسم « وصف مصر بالمعلومات »، وهو مجلد من ثلاثة أجزاء صدر عن المجلس، وترسم الدراسة صورة بالأرقام للمحافظات المصرية عام 2007، من حيث عدد السكان وأحوال الصحة بكل محافظة، حيث يحدد كم طبيبًا بها، وعدد الأسرة بكل مستشفى، ونسبة عدد الأطباء إلى عدد المرضى، بالإضافة إلى أعداد الطلاب في مراحل التعليم المختلفة، والمدرسين والفصول، ويكشف عن عدد الأسر المتمتعة بالمياه النقية والصرف الصحي، بالإضافة إلى نسب البطالة، والحاصلين على التأمين الصحي والإعانات، وتوضح الدراسة أيضًا مدى مساهمة المرأة في الحياة السياسية بالمحافظات المختلفة، ومناطق العشوائيات بها، وأعداد المساجد والكنائس والمصانع، وغيرها من الأرقام والإحصائيات، مما يرسم صورة لكل محافظة على حده، وبالتالي ترسم صورة متكاملة لمصر عندما توضع جنبًا إلى جنب.

بالنسبة لمحافظة قنا خصوصًا أو ما نسميه: "بالحالة القناوية" يمكن أن نشير إلى بعض المؤشرات والمعايير:

ـ ذلك أنه بناءًا على السلطات التي كان يتمتع به السيد المحافظ عادل لبيب ـ المحافظ السابق لقنا ـ في تحصيل الغرامات والرسوم ومقابل التحسين من أصحاب العقارات والمحلات التجارية، تم توجيه

(1) أستاذ ورئيس قسم العلوم السياسية والإدارة العامة، كلية التجارة، جامعة أسيوط.

تلك الموارد إلى مشروعات النظافة والتجميل على طراز حضاري، وقد تم استكمال كورنيش نهر النيل، وإقامة مجموعة من النوادي والحدائق العامة (بسمة الجنوب ـ بسمة الشمال ـ سندريللا) . وهذه المشروعات تدر موارد مالية للمحافظة وتجميل الميادين العامة وإنشاء نوافير مياه بها، وكان لمشروعات النظافة والتجميل على طراز حضاري في قنا أكثر من هدف :

(1) **هدف اجتماعي:** وهو تشغيل الشباب العاطل ممن يعانوا من اليتم، وتشغيل عدد من المعيلين لأسرهم ويعانون من البطالة، وكذلك تشغيل الفتيات حديثات التخرج .

(2) **هدف اقتصادي:** وهو تطوير مدينة قنا حضاريًا ومدنيًا مما يؤهلها لأن تكون مقصداً للمستثمرين ورجال الأعمال .

(3) **هدف سلوكي:** وهو تغيير سلوك المواطنين حضاريًا ليتوافق مع متطلبات النهوض والتنمية .

وهنا يمكن أن نشير إلى تواجد مكاتب ومقار للجهات المانحة مثل :

(1)هيئة كير . (2) الويف (هيئة سويسرية) .

(3) الهيئة الكندية . (4) مبادرة اللامركزية المصرية .

(5) مشروع تطوير التعليم .

كما يمكن أن نشير إلى مجال الاهتمام بالمرأة وتمكينها من خلال :

(1) إنشاء نادى رياضي واجتماعي للفتيات فقط .

(2) تخصيص يوم في سينما ومسرح قنا للسيدات والبنات فقط (يوم الأربعاء) مقابل أجر رمزي (25 قرش للفرد، وذلك لتنمية المرأة ثقافيًا) .

(3) تشجيع المرأة، خصوصا الفتيات، على المشاركة السياسية .

وللإجابة على التساؤل الجوهري الذي طرحته الدراسة، فقد تم تناول عدد من القضايا الأساسية، تتصل اتصالاً مباشراً بمنهجية البحث في موضوعات عملية الإدارة والتنمية المحلية، خصوصًا من منظور "عملية الإصلاح المجتمعي : الضرورات والمتطلبات" . وبالتالي انقسمت إلى مبحثين أساسيين :

المبحث الأول: "الإطار النظري لتحليل عملية الإدارة والتنمية المحلية : عملية الإصلاح المجتمعي : الضرورات والمتطلبات" .

والمبحث الثاني: "تجربة الإدارة والتنمية المحلية في محافظة قنا" بالإضافة إلى خاتمة تناولت بعض القضايا الأساسية من منظور رؤية مستقبلية .

أولاً: الإطار النظري لتحليل عملية الإدارة والتنمية المحلية:

عملية الإصلاح المجتمعي المنهجي: الضرورات والمتطلبات

أ- مفاهيم أساسية في الإدارة المحلية والتنمية الشاملة: العمليات والفاعلون والأدوار

1- إدارة التنمية.
2- شركاء التنمية والتخطيط بالمشاركة.
3- التخطيط.
4- التنمية المحلية.
5- التخطيط المحلي.

1- إدارة التنمية:

تتمثل إدارة التنمية في قيام المؤسسات العامة والخاصة في الدول المختلفة بتلبية احتياجات وتنفيذ برامج ومشروعات بهدف تحقيق التنمية الشاملة والمتواصلة في إطار سياسة عامة للدول، تحدد الأبعاد والأهداف التنموية في إطار بيئة داخلية وعالمية تتسم بالتداخل والاعتماد المتبادل وإعلاء قيمة العنصر البشرى في التنمية. فالتنمية أصبحت مفهومًا شاملاً لا يمكن قصره على مجال محدد، حيث أن البيئة الداخلية أصبحت ذات أبعاد متداخلة ما بين السياسة والاقتصاد والمجتمع والثقافة، كما أن الحكومة من خلال المؤسسات العامة، يقع عليها الدور الأساسي في احتياجات السياسات التنموية، مع السماح بمشاركة كافة الأطراف الفاعلة، خاصة مؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني والأفراد، مع الأخذ في الاعتبار مستقبل الأجيال القادمة، من حيث عدم استنزاف الموارد المتاحة لصالح الجيل الحالي، وبالتالي حرمان الأجيال القادمة. كما أن الفصل بين الداخل والخارج أصبح مستحيلاً في ظل العولمة. ولذلك فعلي الحكومات أن تقيم الشراكات مع الدول الأخرى ومع المنظمات الدولية من أجل تحقيق التنمية في المرحلة الحالية في ظل ما طرحته الأمم المتحدة، مما يسمى الأهداف التنموية للألفية، والتي تحدد التنمية في الارتقاء بإعداد العنصر البشري وحماية الفئات المهمشة، ودعم برامج الصحة والتعليم واستخدام التكنولوجيا الحديثة من أجل خدمة البشر في العالم، وبمساعدة الدول المتقدمة للدول الأقل نموًا، مع التأكيد بأن البشر هم صناع التنمية في الدول المختلفة، ومن ثم فإن تنمية القدرات البشرية تعد أحد الأهداف الأساسية لأجهزة صنع السياسة العامة والإدارة الحكومية للتنمية بمساعدة بقية الشركاء في الداخل والخارج.

أن التنمية بطبيعتها تهدف إلى صالح الإنسان، ومن ثم لا يمكن أن تتم دون كامل مشاركته في كل جوانبها وبكل الطاقات الموجودة لديه، ولذلك تبرز الحاجة الماسة إلى تعزيز المشاركة وتوفير المناخ المناسب لإسهام ومشاركة كل الطاقات في المجتمع بكل فاعليه.

إن تحقيق التنمية وخاصة في بعدها الاجتماعي، وتعزيزها لا يمكن أن يتقرر فقط من خلال خطط الدولة للتنمية وحدها، بل لا بد من التوافق والمشاركة المجتمعية الكاملة.

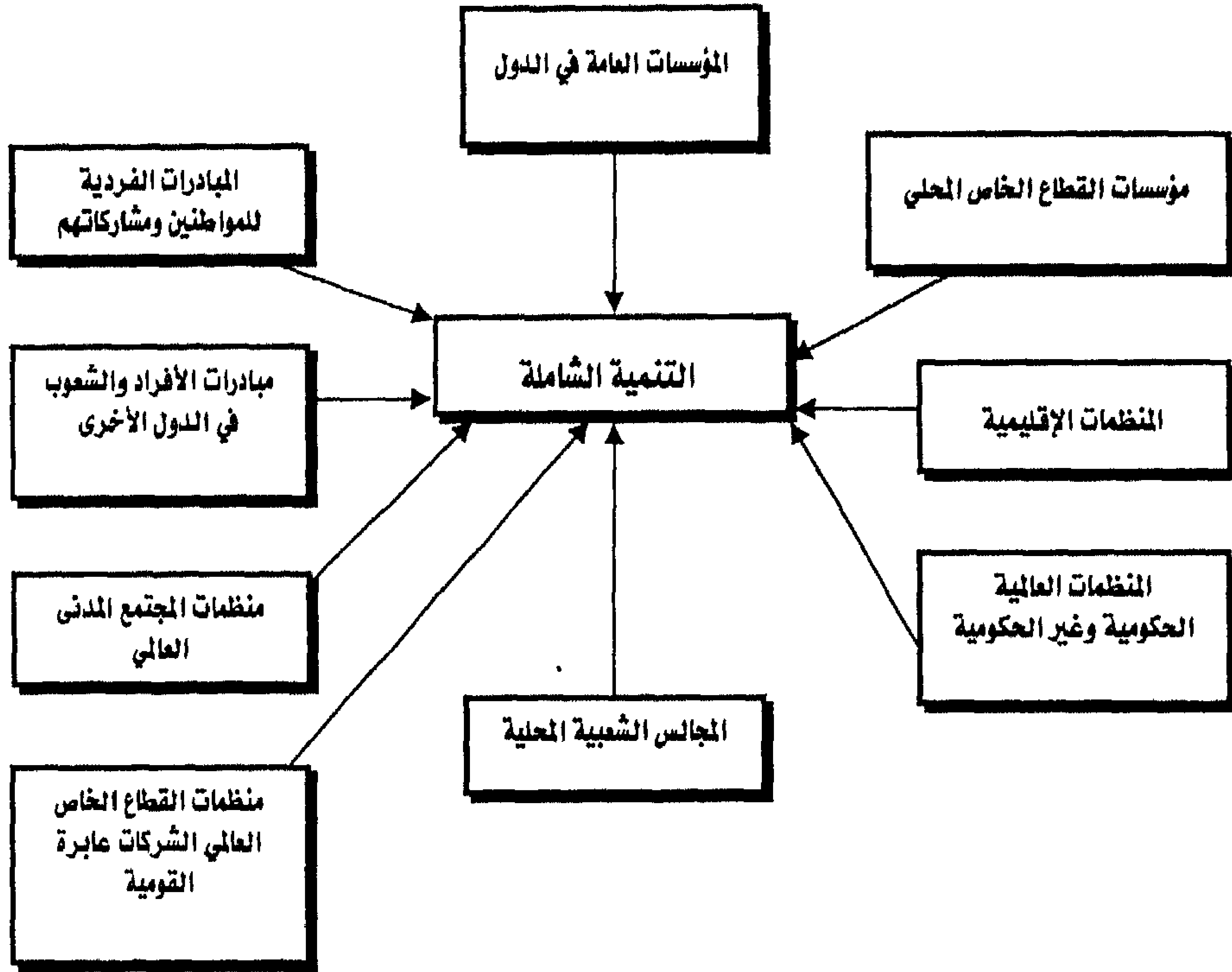
من هذا المنطلق تأتى فكرة المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية سعيًا نحو تحقيق التنمية المستدامة .

2ـ شركاء التنمية والتخطيط بالمشاركة:

إن التعامل مع مسألة التنمية لابد أن يتم من خلال المشاركات بين فاعلين مختلفين من خلال التخطيط ، حيث أن عملية التخطيط تعد حتمية للتنمية ، ولا شك أن أتساع مفهوم الشركات وتعددها أصبح يمثل تحديًا أمام الدول المختلفة من أجل إحداث التنمية الشاملة والمتواصلة ، ولذلك أصبح من الضروري تغيير فلسفة وطرق عمل المؤسسات العامة والحكومية ، حيث أنها لم تعد الفاعل الوحيد في إحداث التنمية ، بل إنها لم تعد قادرة أو حتى مرغوب أن تقوم وحدها بالأنشطة التنموية ، حيث إن العولمة قد أفرزت بتجلياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية مجموعة من التحديات أمام دول العالم المختلفة من خلال إزالة الحدود وصعوبة الفصل بين الداخل والخارج ، ووجود الفرص والتحديات العالمية للتنمية ، والتي أصبح من غير الممكن تلافيها ، حيث إن التعامل مع مسألة التنمية لابد أن يتم من خلال مفهوم المشاركات بين فاعلين مختلفين مثل :

- الحكومات والمؤسسات العامة .
- مؤسسات القطاع الخاص المحلي .
- مؤسسات المجتمع المدني المحلية .
- المنظمات العالمية الحكومية وغير الحكومية .
- المنظمات الإقليمية .
- مؤسسات القطاع الخاص العالمي والشركات عالمية النشاط .
- منظمات المجتمع المدني العالمية .
- المجالس الشعبية المحلية .
- الأفراد داخل الدول وخارجها .

ولا شك أن اتساع مفهوم الشركات وتعددها أصبح يمثل تحديًا أمام الدول المختلفة من أجل إحداث التنمية الشاملة والمتواصلة ، وأصبح من الضروري تغيير فلسفة وطرق عمل المؤسسات العامة والحكومية ، حيث أنها لم تعد الفاعل الوحيد في إحداث التنمية ، بل أنها لم تعد قادرة أو حتى مرغوب أن تقوم وحدها بالأنشطة التنموية .



(شكل توضيحي للأطر المحلية والعالمية للتنمية الشاملة وشركاء التنمية)

3ـ مفهوم التخطيط:

إن التخطيط أسلوب علمي يجيب على ماذا نتتج من سلع وخدمات ولمن وكيف ومتى وأين وبكم تنجها؟ أو التخطيط هو المهام الإدارية التي تهدف إلى تحديد الأهداف المستقبلية للمنظمات والمؤسسات وطرق تحديد الأهداف، إن أغلب الناس تكون حياتهم ضمن نطاق إدارة الكوارث، أي أنهم ينتظرون حتى تبدأ كارثة أو مشكلة ثم يسعون في طلب الحل، وبالتالي غياب التخطيط في حياتهم. هذه الحقيقة تشهد غياب أهم عنصر في حياة من يريدون إدارة مواردهم وهو التخطيط. والتخطيط عملية معقدة والبعض يجيدها والبعض الآخر لا يجيدها، لأنها تتطلب مهارة تحديد أهم الأنشطة التي ينبغي تخطيطها، وتحديد الأولويات في تلك الأنشطة واستثمار أهم عنصر في التخطيط وهو الوقت.

والتخطيط يتميز بخاصيتين:

1ـ يقودك من حيث أنت الآن إلى حيث تود أن تكون.

2ـ يحدد الموارد المطلوبة لتحقيق الهدف من حيث التكلفة/ الوقت.

إن أي نجاح في إدارة الوقت يعنى البعد عن التخبط والعمل العشوائي وضبابية الغايات، ولذلك فيجب أن يراعى عند تخطيط الوقت وإدارة الموارد: الخطط القصيرة المدى والطويلة المدى للوحدات المحلية للوصول إلى النجاح وتحقيق الأهداف.

يقصد بالتخطيط: العملية التي تنطلق من واقع معين بمحدداته المختلفة، وترمي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، لطرف أو مجموعة من الأطراف، استنادًا إلى حجم الموارد الحالية والمستقبلية المتاحة، وتتم بمشاركة بين كافة الفاعلين ذوي الصلة بموضوع الخطة، وتضع في حسبانها حجم الضغوط أو الفرص في البيئة التي سيتم فيها التنفيذ.

وانطلاقًا من التعريف السابق، فتوجد عدة عناصر تعرض لنجاح عملية التخطيط منها:

- دراسة البيئة المحيطة بكافة متغيراتها، وتقدير الاحتياجات الراهنة واحتمالات التغير والتطور في المستقبل.
- احتياجات مجموعة من الأهداف المحددة، والتي تنطلق من رؤية دقيقة لما نريد إنجازه، ويتناسب مع إمكانات الفاعلين أو المشاركين في تنفيذ الخطة.
- دراسة حجم المشكلات التي تواجه المنظمة، وكذلك الموارد المتاحة بكافة أنواعها، واحتياجات الخطة بما يتلاءم مع الإمكانات القائمة، سواء المادية أو المعنوية أو البشرية.
- تحديد الشركاء والفاعلين: سواء الذين سيشاركون في احتياجات الخطة، أو تنفيذها والتعرف على رؤاهم وإمكاناتهم قدر الإمكان.
- طرح مجموعة من المؤشرات لقياس النتائج المترتبة على الخطة في مراحل تنفيذها المختلفة، أو فيما يتعلق بالغايات والأهداف النهائية.
- التقويم المستمر، وأن يتم ضمن احتياجات وآليات خاصة بذلك، ضمن عملية التخطيط، اعتمادا على ما يتم استنتاجه، من خلال المؤشرات التي سبق أن أشرت إليها.

مراحل إعداد الخطة:

توجد مجموعة من المراحل الأساسية التي يتم إتباعها عند تحديد احتياجات خطة ما، وهو ما شهد اجتهادات من جانب العديد من الباحثين في مجالات السياسات العامة، والإدارة، إلا أنه يمكن القول بوجود عدة مراحل هى:

1 – الإعداد للخطة.

2 – إقرار الخطة.

3 – تقسيم الخطة الرئيسية إلى مجموعة من الخطط الفرعية، وتقدير الوقت اللازم لتنفيذ كل منها.

4 – مرحلة التنفيذ.

5 – مرحلة متابعة الخطة وتقييم نتائجها.

يتضح من خلال عرض مراحل التخطيط وجود مجموعة من الأسس تقوم عليها عملية التخطيط منها كونها تنطلق من الواقع بمشكلاته وإمكاناته، وتنتهي باحتياجات برنامج عمل للمستقبل، وأنه لا يجب إغفال التقييم سواء المرحلي أو النهائي للخطط التي تكون موضع احتياجات للمؤسسات أو المنظمات على اختلافها، وكذلك على المستوى القومي للدول والمجتمعات.

مبادئ وأسس مقترحة لنجاح عملية التخطيط:

يمكن القول بوجود مجموعة من الأسس التي يمكن مراعاتها من أجل توفير بعض الضمانات المبدئية لنجاح عملية التخطيط، من بينها:

- **المشاركة:** وتعني إشراك كافة الفاعلين أو الأطراف ذات الصلة بموضوع الخطة إضافة إلى متخصصين في مجالات التخطيط من أجل احتياجات خطة ما، كما يتطلب الأمر مشاركة ذوى الخبرة من مجالات وتخصصات مختلفة، وذلك لاحتياجات أطر وأهداف عامة للخطة، ولا يمنع ذلك من الاستعانة ببعض المستهدفين من تلك الخطة أو المستفيدين منها، بهدف التعرف بصورة أكبر على مجموع المشكلات والاحتياجات التي تعين في صياغة الخطة وتحديد أهدافها.

- **الواقع والمعلومات:** يتوقف نجاح أي خطة على وجود مجموعة من المعلومات الدقيقة حول الواقع الذي سيتم فيه تنفيذ الخطة التي يتم احتياجاتها، والبعد عن الخيال أو الحسابات المتفائلة التي قد تشوه تحليلنا لهذا الواقع، ويمكن في هذا الإطار الاستناد إلى مجموعة من البيانات والتقديرات الكمية المرصودة بطريقة صحية للانطلاق منها نحو خطة جديدة.

- **دراسة المتغيرات البيئية:** لا يمكن الحديث عن خطة ناجحة دون التأكيد على أهمية توافقها مع البيئة التي سيتم فيها التنفيذ، سواء كانت محلية أو إقليمية أو عالمية، وينبغي مراعاة دور المتغيرات الخارجية عند احتياجات السياسات والخطط، حيث إن بعض الأحداث الخارجية قد تؤثر على خطة منظمة ما أو حتى دولة بعينها، وذلك في ظل التطورات والتغيرات التي تطرأ في البيئة العالمي. حيث إن الفصل بين الداخل وعدم حساب متغيرات البيئة الخارجية واحتمالات تطورها وصورة التحولات المستقبلية تعد مسألة في غاية الخطورة.

- **دقة الأهداف وتحديدها:** تتسم العديد من الخطط بأنها قد تتضمن أهدافًا عامة وغير محددة، مما يؤثر سلبًا على كافة عناصر الخطة، كما يجب مراعاة تكامل الأهداف، وإمكانية قياس مدى تحققها، لتقييم الخطة وحسن صياغة السياسات والبرامج التي تنتج عنها.

- **دراسة إمكانات التنفيذ:** فدور الأطراف والوحدات المشاركة هو ترجمة الخطة إلى واقع، ويمكن في هذا الإطار أن نتحدث أنه في بعض الحالات يتم الفصل بين أجهزة التخطيط وأجهزة التنفيذ أثناء تطبيق الخطة، إلا أن ذلك لا يعني إعمال دراسة الأطراف والوحدات المشاركة في التنفيذ، سواء

عند احتياجات الخطة، أو لتحديد مهام ووظائف التنفيذ، ويمكن أن تفشل الخطة في تحقيق أهدافها نظراً لصعوبة التنفيذ، لذلك فينبغي إيجاد آليات للتشاور وتبادل الآراء بين المنفذين والمخططين دون أن يؤدي ذلك إلى تداخل كلا الوظيفتين في إطار الخطة.

- استخدام تكنولوجيا المعلومات: تقدم تلك الوسائل كمًا هائلا من الإمكانات التي يمكن توظيفها عند احتياجات الخطط والسيناريوهات من خلال ما تقدمه من قدرة على التخزين وجلب المعلومات وعرضها، واستخدم الأساليب الإحصائية في بناء سيناريوهات المستقبل ورسم بعض العلاقات بين المتغيرات والمحددات التي تلعب دورا مؤثرا في الخطة، حيث أنه بالرغم من حرص البعض على أن تأتي الخطط في صورة كيفية، إلا أنه مع التطور الحادث في العالم واتساع استخدام تكنولوجيا المعلومات والأساليب الكمية أصبح الاستعانة بتلك الأساليب أمرًا يجب أن يتم أخذه في الاعتبار.

4ـ مفهوم التنمية المحلية:

التنمية المحلية هى مجموعة السياسات والمشروعات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات، وذلك بتحسين نظام الدخول، وهي عملية شاملة، فهي وإن كانت تبدو عملية اقتصادية، إلا أن هدفها في نهاية المطاف هدف اجتماعي. هذا ويلاحظ أن مفاهيم التنمية المحلية والتنمية الريفية تستخدم بمعنى واحد. وبناءاً عليه يمكن تلخيص مفهوم التنمية المحلية في أربعة عناصر أساسية:

أ ـ الشمول: بمعنى أن التنمية المتكاملة يجب أن تغطى برامجها كافة مجالات احتياجات المجتمع الصحية والاقتصادية والتعليمية والأسرية والترويحية والعمرانية .. الخ، ولجميع فئات المجتمع من رجال ونساء وأطفال وشباب وكبار ... الخ

ب ـ التوازن: لا يعنى التوازن إهمال جانب من جوانب مجالات أو برامج التنمية المحلية وإلا انتفى شرط الشمول، وإنما يعنى تحديد معدلات الاستثمار في كل مجال بالنسب الملائمة، حيث قد يقتضى الأمر في ظروف ما زيادة جرعة الخدمات التعليمية أو الصحية أو الاقتصادية أو المرتبطة بالطفل.. الخ، وتعديل نسب هذه البرامج أو درجة الاستثمار فيها بالنسبة لغيرها تحقيقا للتوازن الذى يتطلبه تحريك التنمية في مجتمع ما، كما يتناول التوازن أيضا دور الجهود الحكومية وغير الحكومية.

كما أن مرونة مفهوم التنمية المحلية يتطلب اختلاف مراحل التطور القطاعي في كل مجتمع أو دولة من الدول عن القطاعات الأخرى، واختلاف الاستراتيجيات والأولويات والاهتمامات في

كل مجتمع من المجتمعات الأخرى، أما بسبب التخلف النسبي لقطاع دون أخر في مرحلة ما من العمل أو بسبب اختلاف استراتيجيات التنمية نتيجة لتباين الأنظمة السياسية.

جـ- التنسيق: ومع صفة الشمول والتوازن فإن الأمر يتطلب قدراً مناسباً من التنسيق لمنع التداخل بين البرامج ولتحديد الأدوار وتوقيتها على ضوء وضوح أهداف عملية التنمية.

د- التعاون والتفاعل الإيجابي: يجب أن يكون هناك تعاون وتأثير متبادل بين أنشطة المجتمع وعناصر الحياة الاجتماعية، سواء كانت أجهزة التنمية حكومية أو غير حكومية، وألا يترك هذا التعاون للصدفة، بل يتعين إيجاد المناخ والتنظيم الملائمين للتعاون البناء أو التفاعل الإيجابي بين هذه الأجهزة، حتى يكون تأثيرها المتبادل إيجابياً لدعم بعضها البعض، وليس سلبياً لإعاقة بعضها.

ومن هذا السياق يتضح أن التنمية في المجتمعات المحلية تتطلب ما يلي:

أ. برنامج مخطط يهتم بالحاجات الكلية للمجتمع المحلي، وبوسائل حلها.

ب. معونة فنية من الهيئات الحكومية والأهلية وهذا يشمل الموظفين والآلات ... الخ

ج. إتباع أسلوب الفريق التعاوني في العمل Team Approach من أجل مساعدة المجتمع

د. تشجيع ممارسة أسلوب المساعدة الذاتية Self Help والمشاركة من جانب المقيمين في المجتمع والقطاع الخاص والجمعيات الأهلية، وهذا هو حجر الزاوية في العملية كلها.

وعلى هذا فإن التنمية المحلية تعتمد على المشاركة الفعالة من جانب المواطنين المحليين في احتياجات البرامج وتخطيطها وتنفيذها، فإن التنسيق بين جهود هؤلاء المواطنين وبين عمل منظمي المجتمع المحترفين ذو أهمية حيوية.

التعريف: " إن تنمية المجتمع عملية تستهدف تحسين الظروف المعيشية في مجتمع من المجتمعات باستخدام برنامج موحد. "

وبشكل عام يجب أن تتوفر في هذا المجتمع الخصائص الآتية:

أ. يتضمن الطرق والأساليب الفنية التي تعتمد على المجتمعات المحلية كوحدة عمل.

ب. يعمل على إيجاد المجالات المختلفة لالتحام الجهود الشعبية المحلية المنظمة، بما يمكن أن تتلقاه معونات أو مساعدات من خارجها، سواء كانت من هيئات حكومية أو أهلية.

ج. يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحق كل مجتمع في تقرير مصيره بنفسه.

د. يعتمد اعتماداً كلياً على دور القيادات المحلية باعتبارها العنصر الحاسم الأساسي في عمليات التغيير.

5ـ التخطيط المحلي:

بشكل عام يتطلب تنفيذ التنمية المحلية إعادة تنظيم وتخطيط للموارد البشرية على المستوى الإقليمي والمحلي علاوة على إعادة تنظيم الموارد المالية.

ولابد لتخطيط مشروعات التنمية المحلية بزيادة فاعلية نظام الإدارة المحلية المتطورة أن تتأكد فيه المقومات الآتية:

أ. وضوح الهدف من التخطيط للعاملين عليه والمتأثرين بنتائجه مع توافر اطمئنانهم إليه.

ب. الدقة في اختيار الوسيلة المحققة للهدف واقتناع الناس بأنها أحسن الوسائل جميعا، مستعينين على ذلك بالتفكير الجماعي.

ج. القدرة على التحكم في الموقف الذي يخطط له في مجال التنمية المحلية، وذلك من خلال وجود تنظيم شعبي مسئول عن احتياجات خطط وبرامج مشروعات التنمية المحلية والمزودة بالإمكانيات والموارد والحقائق، والمقصود بذلك وجود الجهاز الشعبي الممثل للسلطة الشعبية والجامع تحت لوائه جميع الهيئات في البيئة المحلية وجماعاتها ومنظماتها أهلية كانت أم حكومية.

د. لابد لكي يكون التخطيط صورة معبرة عن آمال الجماهير وآلامهم، أن يبدأ من القاعدة الشعبية وينتهي إلى القمة في الأجهزة المركزية، وإذا تعذرت المشاركة في التخطيط أو تعثرت بسبب التخلف الثقافي أو الاجتماعي أو السياسي، أو بسبب اختلاف إدراك الناس لما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات، فلتكن هذه الأسباب في مقدمة أهداف التخطيط يعالجها ويقضى عليها حتى يبلغ وعى الناس المرحلة التي تؤهلهم للمشاركة الديمقراطية في أرفع مستوياتها.

هـ. إن التخطيط للتنمية المحلية يتطلب حتما وجود القيادات المدربة عليه، في شخص القيادات الشعبية المحلية أو القيادات الوظيفية التنفيذية والإشرافية الصالحة التي تتمشى أهدافها مع قوانين المجتمع ونظمه.

و. ويتطلب التخطيط للتنمية المحلية ضرورة التنسيق بين الجهود العاملة في مجالاتها المختلفة بهدف تحقيق التكامل في مشروعاتها النوعية.

ز. ويتطلب التخطيط أيضا توفير الأجهزة المسئولة عن الدراسات والبحوث والإحصاءات، وخاصة على المستويات الأعلى، وإلا تحول إلى تخطيط عدته عدم الاجتهاد والارتجال.

ويشكل عام يمكن تمييز طريقين يمكن إتباع أحدهما لتحقيق التنمية المحلية:

الأول: يتم بمقتضاه تحقيق احتياجات أهداف الخطة للدولة بكاملها، ثم يتم تقسيم هذه الأهداف على مناطق أصغر (إقليم أو مناطق محلية).

الثاني: ويتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى أقاليم للتنمية (مناطق محلية) واحتياجات خطة لكل منها تستهدف تحقيق أقصى منفعة من استخدام مواردها المتاحة والمتوقعة.

وفي كلتا الحالتين يتطلب الأمر تقسيم الدولة إلى أقاليم (تضم مناطق محلية)، ويختلف تحديد الأقاليم باختلاف الغرض الذي يتم من أجله هذا التحديد، إلا انه على أية حال يمكن التوفيق بين الأسلوبين السالفين في إعداد الخطة الإقليمية، كذلك يلزم الأمر احتياجات الأسس التي بمقتضاها يتم تحديد الأقاليم التي ستصبح إطاراً لتنفيذ خطط التنمية الإقليمية.

ويساعد على الاختيار السليم لأساليب وطرق التخطيط الملائمة أن يأخذ في الاعتبار العديد من العوامل المتصلة بطبيعة الاقتصاد المراد تخطيطه والأهداف المحددة للتنمية وطابع الإنتاج والقوى العاملة فيه.

ثانياً: المحافظون والإدارة المحلية: المرجعية القانونية لاختصاصات المجالس الشعبية المحلية والمحافظين والأجهزة التنفيذية للمحافظات وفقا للقانون 43 لسنة 1979 ولائحته التنفيذية

تمثل التنمية المحلية التحدي الرئيسي لأي نظام في أي مكان. ولذلك فالتنمية المحلية تتم بناء على الجهود المبذولة في إقامة المشروعات من قبل الدولة بكل أجهزتها ومن القطاع الخاص وبعض هيئات المجتمع المدني المهتمة بهذا الدور.

وتمثل المحليات بكل مستوياتها مصدراً أساسياً في تحمل عبء تهيئة المناخ للتنمية المحلية وتنفيذ بعض مشروعاتها، وذلك طبقاً لما نصت عليه القوانين المنظمة لعمل المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية بكل تعديلاتها.

إن قيام المحافظات والمراكز عن طريق صناديق الخدمة الموجودة بها بالإنشاء أو المشاركة في مشروعات تنموية تخدم أغراض التنمية المحلية يمثل جزءا أصيلا من أهداف هذه الجهات طبقا لما نصت عليه جميع القوانين الصادرة في هذا الشأن، وآخرها القانون 43 لسنة 1979 وتعديلاته ولائحته التنفيذية. وفيما يلي عرض لهذه المواد التي توضح ضرورة قيام المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية بدورها في هذا الشأن:

مادة 12

يتولى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة وفقا للمادة (2) من هذا القانون

وله أن يطلب عن طريق المحافظ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الإنتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة في دائرة المحافظة.

كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها، وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية، ويختص في إطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح بما يأتي:

إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائي.

مادة 15

مع عدم الإخلال بحكم المادة 129 من القرار بقانون رقم 43 لسنة 1979 يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود الخطة والموازنة المعتمدة أن يقترض للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو للوحدات المحلية في نطاقها بشرط ألا يجاوز حد المديونية40٪ من المجموع السنوي للإيرادات الذاتية للمحافظة أو للوحدة المحلية التي تنشأ فيها هذه المشروعات.

ولا يجوز زيادة النسبة المشار إليها أو الاقتراض من جهة أجنبية إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء.

مادة 26

يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة، ويكون مسئولاً عن كفالة الأمن الغذائي ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي والنهوض به، وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك في حدود القوانين واللوائح، كما يكون مسئولاً عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه في ذلك مدير الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية، وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها، ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما، وللمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة، وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري.

مادة 28

يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة وفي حدود القواعد العامة التي يضعها مجلس الوزراء – أن يقرر قواعد التصرف في الأرض المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية في المحافظة، وقواعد التصرف في الأرض القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضي المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التي تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة استصلاح الأراضي، على أن تعطى الأولوية في هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها والعاملين في دائرتها، ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التي يتم فيها التصرف في هذه الأراضي دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضي وتهيئتها للزراعة.

وفيما يتعلق بالأراضي الواقعة خارج الزمام فيكون استصلاحها وفق خطة قومية تتولى تنفيذها وزارة استصلاح الأراضي والجهات التي تحددها بالتنسيق مع المحافظة المختصة، ويكون التصرف في هذه الأراضي وتحديد نصيب المحافظة في قيمتها طبقا للأحكام والقواعد والإجراءات المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها في هذا الشأن.

مادة 33

يتولى المجلس التنفيذي للمحافظة الاختصاصات الآتية:

معاونة المحافظ في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبي المحلي موضع التنفيذ.

الموارد المالية للمحافظات

مادة 35

(2) تشمل موارد المحافظات ما يأتي:

(ج) حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها.

مادة 36

ينشأ بكل محافظة حساب خاص لأغراض استصلاح الأراضي على مستوى المحافظة، تتكون موارده من حصيلة التصرف في الأراضي المستصلحة المشار إليها في المادة (28) من هذا القانون.

كما ينشأ بالمحافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي على مستوى المحافظة، تتكون موارده من:

1- حصيلة التصرف في الأراضي المعدة للبناء المشار إليها في المادة (28) من هذا القانون.
2- حصيلة الاكتتاب في سندات الإسكان المشار إليها في المواد 4، 5، 6 من القانون رقم 107 لسنة 1976 بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادي.
3- حصيلة مقابل الانتفاع الذي يؤدى في حالات الإعفاء من قيود الارتفاع، وفقا لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة.
4- حصيلة الضريبة المقررة بالقانون رقم 34 لسنة 1978 على الأراضي الفضاء.
5- المبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الاقتصادي في المحافظات في الاتفاقيات التي تعقدها الدولة.
6- حصيلة إيجارات وأقساط تمليك المساكن المملوكة للمحافظة.
7- القروض.

8- الإعانات والتبرعات والهبئات والوصايا .

9- حصيلة استثمار أموال هذا الحساب وقيمة إيجار المساكن التعويضية التي أقيمت بمدن القناة الثلاثة وأقساط تمليك هذه المساكن .

10- حصيلة الغرامات التي يقضى بها طبقا للفقرة الأولى من المادة 21 من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم 106 لسنة 1976 وذلك على مستوى المحافظة .

وتعتبر موارد كل من الحسابين المشار إليهما من الموارد الذاتية للمحافظة، ويرحل فائض كل من الحسابين في نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية .

وتنظم قواعد وإدارة كل من هذين الحسابين وقواعد الصرف منها من مجلس الوزراء ، كما تتحدد بقرار منه بالاتفاق مع وزير الاقتصاد النسبة التي تلتزم شركات التأمين بالاكتتاب بها وسندات الإسكان .

مادة 37

ينشئ المجلس الشعبي المحلي للمحافظة حسابًا للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارده من :

1ـ الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح هذا الحساب .

2ـ أرباح المشروعات الإنتاجية التي يمولها الحساب المذكور .

3ـ التبرعات والهبات والوصايا التي يوافق المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب .

4ـ 50٪ من الزيادة التي تتحقق في الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر في الموازنة .

مادة 38

تستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة وفقا لما يقرره المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في الأغراض التالية :

1- تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقا لخطة محلية يتم توزيعها في إطار الخطة العامة للدولة .

2- استكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات المالية المدرجة لها في موازنة المحافظة لإتمامها وإنشاء المشروعات التي تقام بالجهود الذاتية .

3- رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية .

4- الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة .

ويصدر بتنظيم حساب الخدمات والتنمية قرار من المحافظ المختص. وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات، وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة.

التخطيط:

مادة 115

لا يجوز للوحدات المحلية الارتباط بأية مشروعات أو أعمال تتعلق بمجالات التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية أو الطبيعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الخطة العامة للدولة أو الخطة الإقليمية.

كما لا يجوز للوحدات المحلية الارتباط بأية مشروعات استثمارية مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي إلا بعد موافقة جهات التخطيط المختصة والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة.

مادة 116

المجالس الشعبية المحلية مسئولة عن تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة أساسها مكونات وإمكانيات المجتمع المحلي، وعليها كشف الفرص الاستثمارية في نطاق كل منها، وحسن توزيع الموارد على الاحتياجات حسب أولوياتها الفعلية في خططها المحلية.

اللائحة التنفيذية:

مادة 11

تتولى المحافظة القيام باستصلاح الأراضي داخل الزمام والأراضي المتاخمة والممتدة إلى مسافة كيلو مترين وذلك في إطار السياسة العامة للدولة وبعد أخذ رأى وزارة استصلاح الأراضي وللمحافظة تقرير قواعد التصرف في الأراضي المشار إليها في حدود القواعد العامة التي يضعها مجلس الوزراء على أن تعطى الأولوية في هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها ممن يعملون بالزراعة، على أن تؤول حصيلة هذا التصرف، وكذلك نصيب المحافظة في قيمة الأراضي المستصلحة خارج الزمام، إلى الحساب الخاص المنصوص عليه في المادة 36 من القانون لتخصيصها لأغراض استصلاح الأراضي على مستوى المحافظة.

كما تتولى المحافظة:

دراسة أساليب مقومات استصلاح الأراضي ورفع كفاءة وإمكانيات تنفيذ المشروعات الخاصة بذلك بما يحقق أهدافها.

تنفيذ سياسة التوطين في الأراضي المستصلحة بهدف تحقيق توزيع الكثافة السكانية.

إنشاء وإدارة المجمعات الزراعية في المناطق المستصلحة .

تنظيم شئون المجتمعات الجديدة وتوفير الخدمات بمناطق استصلاح الأراضي .

مادة 21

تباشر الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها الأمور الآتية :

* مشروعات الأمن الغذائي والكسائي والإسكاني .
* تهيئة المناخ المناسب لمشروعات الانفتاح الاقتصادي بتسهيل وتبسيط الإجراءات الخاصة بالاستثمارات والمشروعات الخاصة والمشتركة ، وإعداد المرافق العامة لهذه المشروعات .
* تنفيذ المشروعات الإنتاجية المحلية ومشروعات الخدمات المحلية .
* إقامة المعارض المحلية وتنظيمها .

مادة 23

تباشر المحافظة والمراكز والقرى كل في حدود اختصاصها ، وطبقًا لإمكانيات كل منها وعلى أساس الخطة ، جهاز بناء وتنمية القرية المصرية :

* تقويم الإمكانيات المحلية في القرى في نطاق المحافظة وتحديد متطلبات دعمها .
* إعداد وتنفيذ ومتابعة مشروعات بناء وتنمية القرية المصرية في حدود الاعتمادات المدرجة في الخطة .
* المشاركة في إعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بهذه المشروعات من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية .
* المشاركة في إعداد البرامج التدريبية اللازمة للعاملين في مجالات تنمية القرية .
* تنفيذ مشروعات التنمية التي تتضمنها الاتفاقيات التي يبرمها جهاز بناء وتنمية القرية المصرية مع الهيئات الدولية والأجنبية .

ثالثًا : قضايا وتحديات إدارة التنمية والإدارة المحلية : عملية الإصلاح المجتمعي المنهجي : الضرورات والمتطلبات

1ـ قضايا وتحديات إدارة التنمية والإدارة المحلية:

وهنا يمكن الإشارة إلى سبعة أسئلة تتصل بقضايا وتحديات إدارة التنمية والإدارة المحلية ، وتمثل ضرورات أساسية لعملية الإصلاح المجتمعي المنهجي .

السؤال الأول : ما عدد الكنائس في مصر وما عدد المساجد؟

السؤال الثاني: ما هي نسبة البطالة في مصر؟

السؤال الثالث: كم منطقة عشوائية في مصر؟

السؤال الرابع: هل نحتاج إلى تعيين مدرسين جدد؟ وهل مازلنا في حاجة إلى بناء مدارس جديدة؟

السؤال الخامس: في ظل أزمة الخبز والزحام على الأفران، هل نحتاج إلى إنشاء مخابز جديدة، وتسهيل إجراءات الإنشاء، وقبل ذلك ما هو نصيب المواطن من الدقيق المدعم وهل يكفيه بالفعل أم يحتاج إلى زيادة؟

السؤال السادس: ما هو نصيب الفرد من المياه النقية في بلد النيل؟ خاصة في ظل أزمة المياه والتي عاني منها بعض المواطنين في كفر الشيخ، والمنصورة والصعيد.

السؤال السابع: في ظل الاتهامات الموجهة بأن تلوث مياه الشرب بالصرف الصحي وراء كارثة ازدياد مرضى الفشل الكلوي والكبدي، هل معظم محافظات مصر بلا صرف صحي فعلاً؟[2]

هذه الأسئلة المهمة بعضها يمكن وصفها بالمحرجة، وأخرى تتناول قضايا شائكة، ورغم اختلاف المجالات التي تمسها، إلا أنها كلها تتفق في أنها تشغل بال المواطن المصري. وقد الإجابات جاءت من مجلس الوزراء ومن خلال الدراسة الموسعة التي جاءت تحت اسم « وصف مصر بالمعلومات »[3]. والدراسة رغم الجهد المبذول فيها ينقصها بعض التفاصيل المهمة، كما أنها تغرق في الأرقام دون أن تعطى أي تحليل لها، أو رد على الأرقام الأخرى المخالفة، والتي يكون مصدرها أيضًا جهات حكومية أخرى، ولكنها في النهاية جهد مشكور لأنها تقدم بمنتهي الشفافية معلومات يحتاجها كل باحث وسياسي ومفكر، وقبلهم جميعًا كل مواطن، لقد اخترنا من الدراسة المعلومات التي رأينا أنها تمثل ردودا عن أسئلة يحتاج المواطنون إلى إجابات عنها، ورصدنا من كل محافظة الأرقام الخاصة بالسؤال مما أعطانا الإجابات المطلوبة، كما لفتت نظرنا إلى نتائج لم نكن نتوقعها[4].

---

(2) http://www.rosaonline.net/alphadb/article.asp?view=3597

(3) أنظر: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، تقرير« وصف مصر بالمعلومات 2007، مرجع سابق.

(4) أنظر: أسامة سلامة، "الأسئلة التي لا تعرف إجاباتها في مصر"

http://www.coptreal.com/ShowSubject.aspx?SID=451

http://www.rosaonline.net/alphadb/article.asp?view=3597

2ـ تجربة الإدارة والتنمية المحلية في محافظة قنا، عملية الإصلاح المجتمعي المنهجي: الضرورات والمتطلبات

أـ التعريف الإجرائي لمحافظة قنا وقراءة في المؤشرات الكمية للتنمية المحلية

تجدر الإشارة إلى أنه عند الدخول واستخدام موقع محافظة قنا على شبكة المعلومات الدولية العربية قد وجدنا البيانات الخاصة بأنشطة المحافظة والخدمات المتوفرة فيها مكتوبة باللغة الإنجليزية، ومعنى ذلك أن نشر هذه المعلومات وإتاحتها يستهدف المستثمرين والجهات المانحة.

قراءة في مؤشرات كمية وكيفية لبعض الخدمات المتوفرة في محافظة قنا

(الحالة الاقتصادية والمعيشية وسبل التنمية الشاملة) :

1ـ المناطق العشوائية 2006:

جدول رقم (2) المناطق العشوائية 2006

البيان	الوحدة	العدد
إجمالي عدد المناطق العشوائية	منطقة	66
مناطق عشوائية تم تطويرها	منطقة	66
مناطق عشوائية لم يبدأ تطويرها تطويرها	منطقة	ــــ
مناطق عشوائية جاري تطويرها	منطقة	ــــ

المصدر: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، جمهورية مصر العربية، وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 146 .

وهنا تجدر الإشارة إلى إن عدد المناطق العشوائية بمحافظة قنا (66) منطقة عشوائية وتم تطويرها جميعا . وهو ما يعتبر إنجازًا حضاريًا بمحافظة قنا . وهنا بيان علاقة ذلك من خلال الإجابة على السؤال الثالث وهو: **كم منطقة عشوائية في مصر؟**

يحدد كتاب « وصف مصر بالمعلومات »، عدد العشوائيات في محافظات مصر المختلفة بـــ 1210 مناطق وتكشف الأرقام عن العديد من المفارقات المختلفة واللافتة للنظر، حيث يقول الكتاب إن هناك 660 منطقة جارى تطويرها، وأن هناك 200 منطقة لم يبدأ تطويرها حتى الآن، وهناك 4 مناطق مطلوب إزالتها وخمس جارى إزالتها بالفعل، وتأتي الدقهلية على رأس قائمة المحافظات الموبوءة بالعشوائيات بـ 121 منطقة، تم تطوير اثنين منها فقط، تليها دمياط التي استطاعت تطوير 30 منطقة من بين 90 منطقة عشوائية ثم الشرقية التي احتلت المركز الثالث، لكنها لم تقم بعمل أي جهود في 83 منطقة عشوائية بها، واللافت للنظر أن القاهرة تمتلك 75 منطقة عشوائية، تحتل بهم المركز السادس، المثير أن محافظتي أسيوط وقنا واللتين تحتلان المركزين الرابع والتاسع برصيد 84 و66 منطقة على التوالي استطاعت حسبما تقول الدراسة تطوير كل المناطق بها، ومعنى هذا أن العشوائية انتهت من المحافظتين، وهل يدل هذا على أن المياه النظيفة والصرف الصحي والطرق المعبدة والشوارع المرصوفة وصلت إلى كل قرى ومدن ومراكز المحافظتين، أم أن المقصود بالمناطق العشوائية التي تم تطويرها تلك المناطق الموجودة بالقرب من عواصم المحافظات؟ المؤكد أن القرى والمراكز بها الكثير من العشوائيات ونتمنى أن نرى التقرير القادم وقد كتب أمام هاتين المحافظتين صفر في العشوائيات، وهو ما حدث

بالفعل في هذا التقرير مع محافظتي جنوب سيناء والوادي الجديد، واللتان خلتا من العشوائية، في حين جاءت بورسعيد في المرتبة الأخيرة بـ 7 مناطق وتسبقها السويس بـ 8 والبحر الأحمر بـ 9 مناطق، في حين جاءت الجيزة في المرتبة الخامسة عشرة بـ 36 منطقة قيل إنه تم تطوير 14 منها وتسبقها الإسكندرية في المركز الثالث عشر بـ 49 منطقة تم تطوير 5 منها، إلا أن الكتاب لم يذكر كيفية التطوير، وماذا كانت عليه هذه المناطق، وكيف صارت الآن، والسؤال الأكثر أهمية: كيف استطاعت أسيوط وقنا القضاء على العشوائيات؟ في حين فشلت القاهرة حتى الآن؟ هل الاعتمادات لمحافظتي الجنوب أكثر من القاهرة على عكس الشائع، أم أن الأمر تم بجهود المحافظين، وهل هناك تقاعس من محافظ القاهرة لمواجهة هذه الظاهرة؟! عمومًا إذا كانت أسيوط وقنا انتصرتا على العشوائية فيجب على كل المحافظات أن تدرس تجربتهما حتى تصل إلى نفس النتيجة إلا إذا كانت النتيجة وهمية والأرقام غير واقعية.

2ـ المؤشرات الاجتماعية:

2ـ1ـ السكان(النتائج الأولية لتعداد 2006)

جدول رقم (3) السكان(النتائج الأولية لتعداد 2006)

البيان	الوحدة	حضر	ريف	أجمالي
عدد السكان	ألف نسمة	643.1	2358.4	3001.5
نسبة الإناث	٪	49.7	49.8	49.7
متوسط حجم الأسرة	فرد	4.5	4.8	4.7
معدل المواليد	مولود حي/ ألف نسمة	—	—	25.6
معدل الوفيات	متوفي/ ألف نسمة	—	—	5.6
معدل الزيادة الطبيعية	لكل ألف نسمة	—	—	20.0
عدد عقود الزواج	عقد/ 100الف نسمة	—	—	469.9
عدد شهادات الطلاق	شهادة/ 100الف نسمة	—	—	59.4

المصدر: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، جمهورية مصر العربية، وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 147.

كما أنه تجدر الإشارة إلى أن عدد السكان بمحافظة قنا بلغ حوالي ثلاثة ملايين. وقد انخفض عدد عقود الزواج في الفترة من 2002 حتى 2006، من (698.5) عقد زواج لكل مائة ألف عام 2002 إلى (469.9) عام 2006، وهو ما يتمشى مع اتجاه انخفاض عدد عقود الزواج في مصر خلال هذه الفترة[5].

2-2- سوق العمل(النتائج الأولية لتعداد 2006)

جدول رقم (4) سوق العمل(النتائج الأولية لتعداد 2006)

البيان	الوحدة	حضر	ريف	إجمالي
قوة العمل	ألف نسمة	180.53	549.65	730.18
عدد المشتغلين	ألف مشتغل	151.12	480.32	631.44
عدد المتعطلين	ألف متعطل	29.42	69.33	98.75
نسبة قوة العمل إلى السكان	٪	28.1	23.3	24.3
معدل البطالة	٪	16.3	12.6	13.5
معدل نمو قوة العمل	٪	(9.1-)	(7.7)-	8.07-
نسبة مساهمة الإناث في قوة العمل	٪	24.3	18.6	20.0
معدل البطالة من حملة المؤهلات العليا	٪	22.0	23.0	22.6
معدل البطالة من حملة المؤهلات المتوسطة/ فوق المتوسطة	٪	24.2	18.0	19.8

<u>المصدر</u>: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، جمهورية مصر العربية، **<u>وصف مصر بالمعلومات</u>**، الإصدار السابع ، الجزء الثالث ،ص 147.

كذلك تجدر الإشارة إلى زيادة معدل البطالة في الفترة من 2002 حتى 2006 من (12.1) 2002 إلى (13.5) عام 2006، وهو ما لا يتمشى مع اتجاه انخفاض معدل البطالة في مصر خلال

(5) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء ،جمهورية مصر العربية، وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص147.

هذه الفترة[6]. كما تجدر الإشارة إلى زيادة معدل البطالة من حملة المؤهلات المتوسطة/ فوق المتوسطة (19.8) وزيادة معدل البطالة بين حملة المؤهلات العليا(22.6)، كما يوضح الجدول السابق.

المنطق خلف النظافة والتجميل على الطراز الحضاري

بناءً على السلطات التي كان يتمتع به السيد المحافظ عادل لبيب المحافظ السابق لقنا في تحصيل الغرامات والرسوم ومقابل التحسين من أصحاب العقارات والمحلات التجارية، تم توجيه تلك الموارد إلى مشروعات النظافة والتجميل، وكان لمشروعات النظافة والتجميل في قنا أكثر من هدف:

1- <u>هدف اجتماعي</u>: تشغيل الشباب العاطل ممن يعانون من اليتم وتشغيل آخرين من المعيلين لأسرهم ويواجهون البطالة، وكذلك تشغيل الفتيات حديثي التخرج .
2- <u>هدف اقتصادي</u>: تطوير مدينة قنا حضاريا ومدنيا مما يؤهلها لأن تكون مقصد للمستثمرين ورجال الأعمال.
3- <u>هدف سلوكي</u>: تغيير سلوك المواطنين حضاريا ليتوافق مع متطلبات النهوض والتنمية.

كما سبقت الإشارة، يمكن أن نتناول السؤال الذي يتصل بنسبة البطالة في مصر التي تشغل بال المواطن المصري الذي يبحث عن إجابات له في كل محافظة على حده خصوصًا محافظة قنا، وعندما توضع جنبًا إلى جنب ترسم صورة لمصر كلها.

السؤال الثاني: <u>ما هي نسبة البطالة في مصر؟</u>

أرقام البطالة تتضارب وكثير من الجهات تعطى نسبًا مختلفة عن الأخرى، لكن مجلس الوزراء، ومن خلال الكتاب الذي أصدره حدد البطالة بـ 3.9٪ ، أي 4.2 مليون مواطن، وهو رقم يقل عن الرقم المعلن من قبل البنك الدولي والذي ارتفع به إلى 3.11٪، وفي حين يرى تقرير حالة السكان في مصر أن عدد البطالة 11٪ يقدر بعض المغالين أنها وصلت إلى 25٪ في حين حدد تعداد السكان عام 2002 نسبة العاطلين بـ 1.9٪ ومعنى هذا أن معدل البطالة ارتفع 2.0٪ خلال أربع سنوات، في حين أن بعض البيانات الحكومية أكدت أن معدل البطالة وصل إلى 6.10٪، وأيًا كانت الأرقام فإن البنك الدولي ومنظمة العمل والتقرير الذي أعده الدكتور نادر فرجاني يرى أن الحد الآمن للبطالة يجب ألا يتجاوز 4٪ ، ومعنى هذا أننا وصلنا إلى مرحلة الخطر، على أن دراسة وصف مصر بالمعلومات كشفت عن مفاجآت عديدة في مجال البطالة على عكس المتوقع، إذ احتلت أسوان والأقصر المرتبتين الأولى والثانية في عدد العاطلين بنسبة 19٪ و5.17٪ على التوالي، وهو أمر يثير الدهشة إذ إن المنطقتين السياحيتين الأوليين في مصر يعانى أبناؤهما من البطالة الحادة، رغم أنهما تجتذبان الشباب من كل

(6) نفس المرجع، ص 147.

المحافظات للعمل بهما، في حين أنه من المعقول أن تحتل قنا المركز الثالث بنسبة 5.13٪ باعتبارها محافظة محدودة المساحة الزراعية، ولم تنشأ بها حتى الآن صناعات كبيرة باستثناء مصنع الألومنيوم بنجع حمادى، والسكر بكوم إمبو، على حين تحتل القاهرة وبور سعيد المركز الخامس برصيد واحد هو 5,11 وفي ذيل قائمة البطالة تأتي الفيوم بـ 4,3٪ وتسبقها بني سويف بـ 7.3٪ وهما محافظتان ليس بهما أي موارد أو مصانع كبيرة. ولعل هذا يطرح تساؤلات عديدة حول هذه الأرقام، إذ كان من المفترض أن يفسر لنا الكتاب هذه المظاهر المختلفة، ويحدد لنا كيف تم حساب هذه الأرقام وعلى أي أساس تم حساب قوة العمل في كل محافظة، وهو عدد العمالة غير المتعلمة، ونسب عمالة الأطفال، ولماذا اختلفت نسبة البطالة عمومًا عن أرقام أخرى أعلنتها جهات حكومية أيضًا؟

2ـ3ـ سوق العمل(النتائج الأولية لتعداد 2006)

جدول رقم (5) سوق العمل(النتائج الأولية لتعداد 2006)

البيان	الوحدة	العدد
عدد المعينين بالقطاعين الخاص والاستثماري	فرد	6653
عدد التعاقدات بالجهاز الإداري	عقد	222

المصدر: **وصف مصر بالمعلومات**، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 148.

وقد تطور عدد المعينين بالقطاعين الخاص والاستثماري في الفترة من (2002ـ2006) من 1128فرد الي6653 فرد(7).

(7) ومن هنا يمكن تصور أهمية أول تقرير برلماني لتنمية الصعيد تمت مناقشته أمام مجلس الشعب حيث طالب النواب بعدالة توزيع الاستثمارات بين المحافظات، وكذلك بتشريع موحد ينظم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية. حيث ناقش مجلس الشعب في جلسته صباح 13ـ6ـ2007 برئاسة الدكتور فتحي سرور رئيس المجلس أول تقرير برلماني عن تنمية الصعيد أعدته لجنة الصناعة والطاقة برئاسة النائب محمد أبوالعينين رئيس اللجنة بعنوان " ثروات صعيد مصر بين الاستثمار المحلي والعالمي".

2ـ4ـ التعليم والبحث العلمي ـ التعليم قبل الجامعي : العام(2006ـ2007) .

جدول رقم (6) التعليم والبحث العلمي

التعليم قبل الجامعي : العام(2006ـ2007) .

البيان	الوحدة	حضر	ريف	إجمالي
عدد المدارس والأقسام	مدرسة وقسم	365	1390	1755
عدد الفصول	فصل	4879	12063	16942
عدد التلاميذ	ألف تلميذ	194.41	481.78	676.19
نسبة الإناث إلى إجمالي التلاميذ	٪	48.78	47.87	48.13
عدد المدرسين	ألف مدرس	12.3	19.6	31.9
نسبة الإناث إلى إجمالي المدرسين	٪	46.70	30.81	36.92
كثافة الفصل	تلميذ/ فصل	39.85	39.94	39.91
نصيب المدرس من التلاميذ	تلميذ/ مدرس	15.87	24.55	21.21

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع ، الجزء الثالث ،ص 148 .

وهنا تجدر الإشارة إلى أن كثافة الفصل بالتعليم العام في الفترة من (2002/ 2003ـ 2006/ 2007)، قد انخفضت في مصر عمومًا من(40.06)إلى(39.65) . أما في محافظة قنا فقد انخفضت من (41.77) إلى(39.91) وذلك في نفس الفترة .

وكذلك قد أنخفض نصيب المدرس من التلاميذ في نفس الفترة في مصر انخفاضًا طفيفًا من (19.06) إلى(19.05) . أما في محافظة قنا فقد ذادت النسبة من (21.20) إلى(21.21) وذلك في نفس الفترة المشار إليها .

كذلك وكما سبقت الإشارة، يمكن أن نتناول السؤال(الرابع) الذي يتصل بتعيين مدرسين جدد؟ وهل مازلنا في حاجة إلى بناء مدارس جديدة؟ الذي يبحث عن إجابات له في كل محافظة على حده، خصوصا محافظة قنا .

حسب تقرير المعلومات لمجلس الوزراء فإن عدد المدارس في مصر يصل إلى 40868 مدرسة، بها 389033 فصلاً، وبالتالي فإن نسبة كثافة الفصول تصل إلى 40 تلميذًا تقريبًا، وهو رقم يجعلنا لا نرى الصورة سوداء من حيث الكثافة في الفصول إذ إن البعض يقول إن هناك أكثر من 60 تلميذًا داخل كل فصل . والواقع أن رقم مجلس الوزراء يحتاج إلى تفصيل، إذ إن الكثافة في الفصول في المحافظات النائية والحدودية مثل مرسى مطروح والوادي الجديد والبحر الأحمر وسيناء الجنوبية والشمالية والتي تنخفض بها الأعداد جدًا، لا يمكن مقارنتها بالمحافظات ذات الكثافة العالية مثل الجيزة والقاهرة والإسكندرية وأسيوط والشرقية، وعلى سبيل المثال وطبقًا لتقرير جهة دعم وتطوير التعليم فإن نسبة

كثافة الفصول ببولاق وكرداسة والمنصورية تتجاوز 60 تلميذًا في الفصل، وترتفع إلى أكثر من مائة في صفط اللبن، وهى نفس النسبة في الوايلى بينما تنخفض في الزمالك والمعادي والدقى. كما أن تقرير مجلس الوزراء لم يحدد نسبة الكثافة في المدارس الحكومية مقارنة بالمدارس الخاصة واللغات، وبعضها لا يتجاوز فيها عدد التلاميذ في الفصل الواحد 20 تلميذًا، وهى مدارس تقوم بذلك مقابل رسوم دراسية وتبرعات إجبارية مرتفعة، وحتى لو أخذنا برقم مجلس الوزراء بوجود 40 طفلاً في الفصل فإن معظم الدراسات العالمية تشير إلى أن معدل الكثافة يجب ألا يزيد على 25 تلميذًا في كل فصل.

الأهم أن تقرير مجلس الوزراء حدد عدد المدارس بـ 3798 ووضع القاهرة والشرقية والدقهلية والبحيرة في المراتب الأولى على التوالي، بينما جاءت جنوب سيناء والسويس وبورسعيد والوادي الجديد في ذيل القائمة، وتجاهل مجلس الوزراء في إحصائه الذي ذكره تقرير التنمية البشرية من أن 28٪ من مباني المدارس غير صالحة للاستخدام من حيث المرافق والخدمات، كما أن تقرير المجلس القومي للأمومة والطفولة والمزمع تقديمه للجنة حقوق الطفل الدولية، ذكر أن 11٪ من مباني المدارس في مصر يجب أن تزال ويعاد بناؤها من جديد. تقرير مجلس الوزراء قال أيضًا أن عدد المدرسين في مصر إلى 80989 مدرسًا، وأن عدد التلاميذ يصل إلى 15424480 تلميذًا، مما يعنى وجود مدرس لكل 19 تلميذًا تقريبًا وهى نسبة مرتفعة وجيدة، وتعنى أننا لسنا في حاجة إلى تعيين عدد كبير من المدرسين لكن الواقع يخالف ذلك تمامًا، حيث الكثافة في الفصول تجعل النسبة أكبر من ذلك، ولا أدري هل يتكلم مجلس الوزراء عن مدرسي الفصول الذين يمسكون بالطباشير فقط، أم وضع معهم الأخصائيين الاجتماعيين ومدرسي الألعاب وفنيي المعامل والموظفين بالأعمال المعاونة للتدريس، كما أن التقرير لم يوضح كم مدرسًا يعمل بعقود ويتم تجديدها سنويًا؟ وهل تم حسابهم ضمن هذه الأعداد أم لا؟ وكم مدرسًا يعمل بالمدارس الخاصة؟ وكم يقوم بالتدريس في المدارس التابعة لوزارة التعليم؟ وكم نسبة الطلاب للمدرسين في الحالتين؟ وأعتقد أن النسب هنا ستختلف وتعطينا إجابات حقيقية حول احتياجاتنا للمدارس الجديدة والفصول والمدرسين الذين يجب تعيينهم وفي أي المواد.

5_2_ التعليم والبحث العلمي_التعليم العالي (2005_2006).

جدول رقم (7) التعليم والبحث العلمي

التعليم العالي لعام (2005_2006)

البيان	الوحدة	القيمة
عدد الكليات	كلية	14
عدد المعاهد	معهد	8
إجمالي عدد الطلاب	ألف طالب	52.7
نسبة الإناث إلى إجمالي الطلاب	٪	41.2
أجمالي عدد أعضاء هيئة التدريس	ألف عضو	0.8
نصيب عضو هيئة التدريس من الطلبة	طالب/ عضو	64.0
نسبة الإناث إلى إجمالي هيئة التدريس	٪	20

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 150.

تابع التعليم والبحث العلمي_التعليم العالي لعام (2005_2006).

تابع جدول رقم (7) التعليم والبحث العلمي

التعليم العالي: لعام (2005_2006).

البيان	الوحدة	القيمة	النسبة
إجمالي عدد المراكز البحثية	مركز	11	٪100
المراكز البحثية التابعة للوزارات	مركز	2	٪18.2
المراكز البحثية التابعة للجامعة	مركز	9	٪81.8

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 150.

2-6- مستشفيات وزارة الصحة وجهات أخرى(2006).

جدول رقم (8) مستشفيات وزارة الصحة وجهات أخرى(2006).

البيان	الوحدة	العدد	الأسرة
عدد هيئة التمريض القائمة بالعمل	ممرض	1928.0	100٪
نصيب الممرض من السكان	نسبة/ ممرض	1556.8	18.2٪
نصيب الصيدلية من السكان	نسبة/ صيدلية	4896.4	81.8٪
مستشفيات تعليمية	مستشفى	0	0
معاهد تعليمية	معهد	0	0
مستشفيات هيئة التامين الصحي	مستشفى	0	0
مؤسسات علاجية	مؤسسة	0	0
مستشفيات جامعية	مستشفى	0	0
مستشفيات الشرطة والسجون	مستشفى	1	40
مستشفيات السكة الحديد	مستشفى	0	0
مستشفيات أخري	مستشفى	1	152
مستشفيات القطاع الخاص	مستشفى	13	289

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 152.

2-7- دور العبادة عام(2006).

جدول رقم (9) دور العبادة عام(2006).

البيان	الوحدة	حضر	ريف	إجمالي
إجمالي عدد المساجد	مسجد	631	3283	3914
عدد المساجد الحكومية	مسجد	539	2971	3510
عدد المساجد الأهلية	مسجد	92	312	404
إجمالي عدد الكنائس	كنيسة	-	-	85

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 153.

كذلك وكما سبقت الإشارة، يمكن أن نتناول السؤال(الأول) الذي يتصل بعدد الكنائس والمساجد في مصر؟

وهو تساؤل يتردد مع كل مشكلة تثار بسبب بناء كنيسة، ورغم الإلحاح على ترديده إلا أن أحداً لم يجب عنه، رغم أنه أسهل الأسئلة، فمن المؤكد أن جهات عديدة في مصر تعرفه مثل وزارة الداخلية

والجهاز المركزي للإحصاء والكنيسة، إذ تملك كل جهة من هذه الجهات الوسائل التي تمكنها من الحصول على عدد الكنائس بدقة، ووزارة الداخلية هى التي تعطى الموافقة على بناء أي كنيسة، وبالتالي لديها حصر بها، والبابا شنودة يستطيع تجميع عدد من أساقفة الإبرشيات الذين يتولون أمر الكنائس والقساوسة في مناطقهم، ولكن أحدًا من هذه الجهات لم يعلن عن عدد الكنائس، وكثيرًا ما سُئل البابا عنها ولكنه لم يرد أبدًا بإجابات محددة.

أعطت دراسة « وصف مصر بالمعلومات» رقمًا محددًا عن عدد الكنائس وقالت: إنها 2069 كنيسة، ولكن الدراسة لم تؤكد كم منها يتبع الكنيسة القبطية الأرثوذكسية، وما هو العدد الذي ينتمي للطائفة الكاثوليكية، وأي نسبة منها يمتلكها الإنجيليون. المثير أن الدراسة كشفت أن أسيوط تأتي في المرتبة الأولى من حيث عدد الكنائس بـ 426 كنيسة، تليها المنيا التي تمتلك 406 ثم سوهاج بـ 272، وتأتي القاهرة في المرتبة الرابعة بـ 183 كنيسة، تليها الإسكندرية بـ 87 كنيسة، ثم قنا التي تحوى أرضها 85 كنيسة ثم بنى سويف 77، والجيزة 74، في حين يأتي الوادي الجديد في ذيل القائمة بكنيسة واحدة، وتسبقها مرسى مطروح بثلاث كنائس، وقبلها شمال سيناء بثلاث كنائس، وجنوب سيناء بـ 5 كنائس، والبحر الأحمر بزيادة واحدة عما قبلها، في حين تأتى القليوبية على رأس محافظات الوجه البحري من حيث عدد الكنائس والتي تصل إلى 65، ثم المنوفية 55، فالغربية 53، ثم الشرقية 43، تليها الدقهلية 41، وبعدها الفيوم 37، والبحيرة وأسوان 35 و31 على التوالي، تعقبهما بورسعيد بـ 23، ثم الأقصر 16، أما الإسماعيلية فتقل كنيسة واحدة عما قبلها، ثم كفر الشيخ 11، وتتساوى السويس ودمياط في عدد الكنائس التي تصل إلى 8 كنائس في كل منهما.

ولعل البعض يجد الرقم الإجمالي للكنائس 2069 كبيرًا، وقد يراه بعض الأقباط ضئيلاً للغاية، حيث إن كل مواطن ستكون له طريقة حسابية مختلفة فمن يرى أن عدد الأقباط 6 ملايين فقط، فمعنى ذلك أنه توجد كنيسة لكل 2900 مسيحي، ذلك إذا لم نستبعد الأطفال، أما من يرى أن عدد الأقباط يصل إلى عشرة ملايين فتكون النتيجة كنيسة لكل 4833، وترتفع النسبة عندما يقدرون عدد الأقباط بـ 12 مليون إلى كنيسة لكل 5800 مواطن مسيحي، أما الذين يصلون بعدد الأقباط إلى 15 مليوناً فإنهم يرفعون النسبة إلى 7250 مواطناً، وعمومًا فإنه أيًا كانت النسبة فإن الأمر يحتاج إلى تدخل تشريعي، وربما يحتوي قانون بناء دور العبادة حلاً لكثير من المشاكل الناتجة عن عراقيل بناء الكنائس التي تحدث أحيانًا. وبعيدًا عن الرؤية المتشائمة لمن ينظر لهذه الأرقام إلا أنها تلمس جانبًا إيجابيًا ففي عام 1997 كان عدد الكنائس 1678 طبقًا لدراسة وصف مصر بالمعلومات، أي أن عدد الكنائس زاد خلال العشر سنوات الأخير 400 كنيسة، بواقع بناء 40 كنيسة كل عام وهو رقم معقول خاصة إذا أستمر بنفس المعدل خلال السنوات القادمة، النسبة الكبيرة للمسيحيين بالنسبة لعدد الكنائس تواجه

نسبة تقترب منها بالنسبة لعدد المساجد وعدد المسلمين، فالدراسة كشفت أن عدد المساجد في مصر يصل إلى 77674، والمثير أن القاهرة المشهورة بأنها مدينة المآذن جاءت في المرتبة الثالثة عشرة حيث تمتلك 3039 مسجداً، بينما جاءت الشرقية في المرتبة الأولى بـ 9261 تليها البحيرة بـ 7975، أما سوهاج فاحتفظت بنفس مركزها الذي حصلت عليه في عدد الكنائس، وهو الثالث بـ 5045 مسجداً، بينما جاءت أسيوط بـ 5045، تليها الدقهلية بـ 5011 ثم المنيا 4230، أما جنوب سيناء فجاءت في ذيل القائمة بـ 193 تسبقها البحر الأحمر 222، وقبلها بورسعيد 245، أما الإسكندرية فجاءت في المرتبة السادسة عشرة بين المحافظات بـ 2122 مسجداً. وإذا كان إجمالي عدد المساجد الأهلية والحكومية في كل المحافظات قد بلغ 77674، إلا أن الدراسة لم توضح هل وضع الزوايا ضمن هذا الرقم، أم لا، وعموماً فإننا إذا ارتضينا به وقسمنا الرقم على 60 مليوناً كما يرى البعض فإن نسبة المساجد إلى المواطنين المسلمين تصل إلى مسجد لكل 772 مواطناً، وإذا كان عدد المسلمين أكثر ويصل إلى 65 مليوناً فإن النسبة تزيد إلى 837 مواطناً لكل مسجد، والملاحظ أننا لم نستبعد أيضاً الأطفال والنساء اللاتى غالبًا لا يصلين في المساجد، وبعيداً عن هذا فإن أعداد الكنائس في المحافظات لم تحمل مفاجآت، فمن المنطقي أن تحتل أسيوط والمنيا وسوهاج المراتب الأولى في عدد الكنائس حيث يتركز الأقباط في صعيد مصر، كما أن الإرساليات الأجنبية ركزت نشاطها في الصعيد، وأقامت العديد من الكنائس، كما إنه من المنطقي أن تأتي القاهرة والإسكندرية في المرتبتين الرابعة والخامسة على التوالي، وأيضًا ليس مدهشًا أن تنخفض الكنائس في محافظات الحدود والتي يقيم في معظمها قبائل عربية.

2ـ8ـالشئون الاجتماعية (2005ـ2006).

جدول رقم (10) الشئون الاجتماعية (2005ـ2006).

البيان	الوحدة	حضر	ريف	إجمالي
عدد وحدات الخدمة الاجتماعية	وحدة	22	92	114
نصيب وحدة الخدمة الاجتماعية من السكان	ألف نسمة/ وحدة	29.2	25.6	26.6
عدد الجمعيات الأهلية	جمعية	232	621	853
نصيب الجمعية الأهلية من السكان	ألف نسمة/ جمعية	2.8	3.8	3.5
عدد الأطفال في سن الحضانة	ألف طفل	81.9	362.7	444.6
عدد دور الحضانة	دار الحضانة	213	180	393
عدد الأطفال الملتحقين بدور الحضانة	ألف طفل	13.20	10.43	23.63
نصيب دار الحضانة من الأطفال	طفل/ دار الحضانة	62.0	57.9	60.1
عدد دور الحضانة للأطفال المعاقين	دار الحضانة	-	-	1
عدد مراكز ذوي الاحتياجات الخاصة	مركز	-	-	1
عدد مراكز التكوين المهني	مركز	-	-	6
عدد مكاتب التأهيل	مكتب	-	-	8
عدد مراكز العلاج الطبيعي	مركز	-	-	2
الحالات المستفيدة من الضمان الاجتماعي	ألف حالة	-	-	**56.41**
المنصرف من الضمان الاجتماعي	مليون جنيه	-	-	**43.69**
نصيب الحالة من المبالغ المنصرفة	جنيه/ حالة	-	-	**774.6**
عدد مشروعات الأسر المنتجة	ألف مشروع	-	-	**126.8**
عدد المؤمن عليهم في القطاع الحكومي	ألف مستفيد	-	-	**169.1**
عدد المؤمن عليهم في القطاعين العام والخاص	ألف مستفيد	-	-	**166.4**

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع ، الجزء الثالث ، ص 155 .

2_9_الخدمات التموينية: عدد المخابز توزيع البطاقات التموينية طبقًا لنوع الدعم

1_عدد المخابز:

جدول رقم (10) عدد المخابز

البيان	الوحدة	حضر	ريف	إجمالي
عدد المخابز	مخبز	196	250	446
مخابز بلدية مدعمة	مخبز	156	240	396
مخابز سياحية وإفرنجية	مخبز	40	10	50
نصيب المخبز من السكان	ألف نسمة/ مخبز	3.3	9.4	6.7
الحصة المنصرفة من الدقيق المدعم	ألف طن	-	-	319.8
نصيب الفرد من حصة الدقيق المدعم	كجم/ فرد	-	-	106.54

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 156.

2_ توزيع البطاقات التموينية طبقا لنوع الدعم:

جدول رقم (11) توزيع البطاقات التموينية طبقا لنوع الدعم

دعم كلي	92.91 ألف بطاقة	294.69	387.60
دعم جزئي	19.06	58.14	77.20
نسبة المستفيدين من الدعم الجزئي لإجمالي السكان	٪10.89	٪8.55	٪9.05
نسبة المستفيدين من الدعم الكلى لإجمالي السكان	53.42	44.79	46.64
نسبة المستفيدين من الدعم الكلي والجزئي لإجمالي السكان	64.31	53.33	٪55.69

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 156.

أيضًا وكما سبقت الإشارة، يمكن أن نتناول السؤال الخامس وهو في ظل أزمة الخبز والزحام على الأفران، هل نحتاج إلى إنشاء مخابز جديدة، وتسهيل إجراءات الإنشاء، وقبل ذلك ما هو نصيب المواطن من الدقيق المدعم وهل يكفيه بالفعل أم نحتاج إلى زيادة؟

يحدد تقرير مجلس الوزراء عدد المخابز في مصر سواء في الحضر أو الريف بـ23664، وحسب نفس التقرير فإنه يوجد مخبز لكل 3 آلاف مواطن تقريبًا، وبحسبة بسيطة فإن كل مواطن يحتاج 48 ثانية فقط للحصول على احتياجاته من الخبز، ذلك إذا عمل المخبز طوال الأربع والعشرين الساعة في اليوم

دون توقف . ولكن إذا استبعدنا الأطفال واعتبرنا أن من يشترى الخبز يحصل عليه من أجل أسرته ، فإن النسبة سترتفع قليلاً وتصل إلى أكثر من دقيقة لحصول الفرد على الخبز ، وهو ما يوضح أننا في حاجة إلى زيادة أعداد الأفران ، علمًا بأن التقرير كشف أن القليوبية تأتي على رأس قائمة المحافظات من حيث عدد المخابز والتي تصل إلى 2239 ، تليها القاهرة بـ2214 ، ثم المنيا والشرقية ، ويليها الجيزة والإسكندرية ، وهو ما يكشف عن اتجاه الريف لشراء الخبز من الأفران بدلاً من صنعه في المنازل .

كما يكشف التقرير أيضًا أن عدد البطاقات التموينية يصل إلى 11 مليون بطاقة ، سواء كان دعماً كلياً أم جزئياً ، وهو رقم ضئيل قياسًا بحاجات المواطنين وارتفاع الأسعار ودخول طائفة لم تكن تعتمد على المواد التموينية في حياتها إلى فئة المحتاجين ، مما يستدعى زيادة أعداد المستفيدين منها . ويحدد التقرير عدد المستفدين من الدعم عمومًا بالنسبة لإجمالي السكان بـ 53.5٪ ، وهو ما يعنى أن ما يقرب من نصف المجتمع المصري لا يحصل على دعم سواء كلياً أو جزئياً ، وهو أمر يحتاج إلى مراجعة وزيادة عدد المستفيدين منه ، في ظل الظروف الاقتصادية التي يعانى منها معظم المصريين .

3. المؤشرات المالية: القروض والبنوك وشركات التأمين:

أ. القروض : الصندوق الاجتماعي للتنمية ـ وصندوق التنمية المحلية

جدول رقم (12) القروض : الصندوق الاجتماعي للتنمية

الصندوق الاجتماعي للتنمية	الصندوق الاجتماعي للتنمية
عدد المقترضين	13036 مقترض
نسبة الإناث لإجمالي المقترضين	56.8٪
عدد المشروعات المنفذة	11149 مشروع
إجمالي حجم التمويل المتاح للمشروعات	72.1 مليون جنيه
المشروعات الصغيرة	45.1 مليون جنيه
متناهية الصغر	27مليون جنيه
متوسط قيمة القرض	5.5 ألف جنيه

وصندوق التنمية المحلية

صندوق التنمية المحلية	صندوق التنمية المحلية
عدد المقترضين	474 مقترض
نسبة الإناث	٪54.2
المشروعات المنفذة	474 مشروع
حجم التمويل المتاح للمشروعات متناهية الصغر	1.30 مليون جنيه
متوسط قيمة القرض	2.8 ألف جنيه

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 157.

بـ البنوك وشركات التأمين عام(2006)

جدول رقم (13) البنوك وشركات التأمين عام(2006)

البيان	الوحدة	القيمة
عدد البنوك وفروعها	بنك	96
عدد شركات التأمين وفروعها	شركة	10

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث ،ص 157.

4ـ المؤشرات القطاعية:

4ـ1ـ النشاط الزراعي (2006).

جدول رقم (14) النشاط الزراعي (2006).

البيان	الوحدة	القيمة
إجمالي مساحة الأراضي المزروعة	ألف فدان	327.8
إجمالي مساحة الأراضي المزروعة القديمة	ألف فدان	280.5
إجمالي مساحة الأراضي المزروعة الحديثة	ألف فدان	47.3
نسبة المساحة المزروعة للمساحة الكلية	٪	12.7
إجمالي المساحة المحصولية	ألف فدان	436.0
معامل التكثيف للأراضي المزروعة	مرة	1.33
كمية المياه المستخدمة في قطاع الزراعة	مليار متر مكعب	3.0
عدد الجمعيات التعاونية الزراعية	جمعية	218
عدد الجمعيات النوعية	جمعية	12
إجمالي الإنتاج من اللحوم الحمراء	ألف طن	20.5
إجمالي الإنتاج من الألبان	ألف طن	229.0
عدد مزارع الدواجن	مزرعة	84
عدد مجازر الماشية	مجزر	21
عدد مجازر الدواجن	مجزر	1

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 158.

2_4_ أهم المحاصيل الزراعية :

جدول رقم (15) أهم المحاصيل الزراعية

أهم المحاصيل الزراعية	المساحة المزروعة (ألف فدان)	الإنتاج	الإنتاجية
قصب السكر	155.58	7938.10	51.02
القمح	59.25	1598.35	16.78
الذرة الشامية صيفي	41.35	109.58	2.65
الفول	1.47	10.79	7.36

المصدر : وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث ،ص 158 .

3_4_النشاط الصناعي :

1_3_4_المنشآت الصناعية المسجلة(2006)

جدول رقم (16) المنشآت الصناعية المسجلة(2006)

البيان	المنشآت	العمالة
كيماويات أساسية ومنتجاتها	22	118
مواد بناء وخزف وصيني وحراريات	16	733
منتجات معدنية أساسية	1	10000
منتجات معدنية وآلات ومعدات نقل	31	490
الخشب ومنتجاته والتنجيد	10	236
غزل ونسيج وملابس وجلود	4	1024
الورق ومنتجاته والطباعة والنشر	11	897
مواد غذائية ومشروبات وتبغ	66	7319
صناعات تحويلية أخرى	0	0
إجمالي	161	20817

المصدر : وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 159 .

4ـ3ـ2ـ الصناعات الحرفية المسجلة (2006):

جدول رقم (17) الصناعات الحرفية المسجلة (2006)

البيان	الورش	العمالة
منتجات كيماوية وبترولية ومطاط	43	79
خدمات تعدينية غير معدنية	236	427
منتجات معدنية وآلات	381	519
منتجات خشبية وفلين	943	1041
الغزل والنسيج	476	509
الورق والطباعة	96	127
المواد الغذائية والدخان والمشروبات	169	240
ورش أخرى	2966	3867
إجمالي	5310	6809

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 159.

4ـ3ـ3ـ المناطق الصناعيةـجمعيات الإنتاج التعاوني(2006ـ2007).

جدول رقم (18) المناطق الصناعية ـ جمعيات الإنتاج التعاوني(2006ـ2007)

البيان	الوحدة	القيمة
عدد الناطق الصناعية	منطقة	3
عدد المصانع الإنتاجية بالمناطق الصناعية	مصنع	24
المساحة المخصصة للنشاط الصناعي	فدان	784.2
المساحة التي تم تخصيصها للمصانع	فدان	92
المساحة المتاحة للتخصيص	فدان	692.2
عدد جمعيات التعاون الإنتاجي	جمعية	5
عدد أعضاء جمعيات التعاون الإنتاجي	عضو	882

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 160.

4ـ4ـ التشييد والبناء (2005ـ2006).

جدول رقم (19) التشييد والبناء (2005ـ2006)

البيان	الوحدة	القيمة
إجمالي عدد الوحدات السكنية المنفذة	وحدة سكنية	7276
القطاع الحكومي	وحدة سكنية	260
منخفض التكاليف	وحدة سكنية	260
اقتصادي	وحدة سكنية	0
متوسط	وحدة سكنية	0
فوق المتوسط والفاخر	وحدة سكنية	0
القطاع الخاص	وحدة سكنية	7016

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 161.

4ـ5ـ التشييد والبناء: المدن الجديدة(2006).

جدول رقم (20) التشييد والبناء: المدن الجديدة(2006)

البيان	الوحدة	القيمة
عدد المدن الجديدة	مدينة	1
عدد المصانع المنتجة	مصنع	0
عدد المصانع تحت الإنشاء	مصنع	0
عدد الوحدات السكنية(إسكان شباب)	وحدة سكنية	0
عدد قطع الأراضي المخصصة للإسكان العائلي	قطعة ارض	0
عدد المدن والقري التي تم اعتماد الحيز العمراني لها	مدينة/ قرية	1

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 161.

4ـ6ـ مستوى المعيشة :

جدول رقم (21) مستوى المعيشة

البيان	الوحدة	القيمة
متوسط الإنفاق السنوي للأسرة على الطعام والشراب	جنيه	4947.7
على الملابس والأقمشة وأغطية القدم	جنيه	737.10
على المسكن ومستلزماته	جنيه	1568.40

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 161.

4-7- المشاركة السياسة :

جدول رقم (22) المشاركة السياسة

البيان	الوحدة	القيمة
عدد المقيدين بالجداول الانتخابية	مليون فرد	1.6
نسبة الإناث المقيدات بالجداول الانتخابية	٪	39.5
نسبة المقاعد التي تشغلها المرأة في المجالس الشعبية المحلية	٪	0.4
نسبة المقاعد التي تشغلها المرأة في مجلس الشعب	٪	0
نسبة المقاعد التي تشغلها المرأة في مجلس الشورى	٪	0

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 161.

4-8- مياه الشرب (2006).

جدول رقم (23) مياه الشرب (2006)

البيان	الوحدة	حضر	ريف	إجمالي
كمية مياه الشرب المنتجة	ألف م/ يوم	225.0	312.0	537.0
كمية مياه الشرب المستهلكة	ألف م/ يوم	195.0	227.0	422.0
نسبة الأسر المتصلة بالمياه	٪	97.9	91.4	92.8
نصيب الفرد من إجمالي كمية مياه الشرب المستهلكة	لتر يوم/ فرد	303.22	96.25	140.60
نصيب الفرد من إجمالي كمية مياه الشرب المنتجة	لتر يوم/ فرد	349.87	132.29	178.91

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 162.

كذلك وكما سبقت الإشارة، يمكن أن نتناول السؤال السادس وهو: في ظل الصراع على المياه وما قام به بعض المواطنين في كفر الشيخ بقطع الطريق، احتجاجًا على عدم وصول مياه شرب نقية لقراهم، وقيام مواطنين آخرين في المنصورة بمظاهرات الجراكن بحثًا عن المياه والشكوى المستمرة في قرى الصعيد والوجه البحري من اعتمادهم على الطلمبات للحصول على احتياجاتهم من المياه. والسؤال ما هو نصيب الفرد من المياه النقية في بلد النيل؟

يقول مجلس الوزراء في التقرير المشار إليه إن 95.5٪ من الأسر متصلة بمياه الشرب، ومعنى هذا أنه لا توجد مشكلة مياه نقية، وأن المظاهرات التي رأيناها طوال العام الماضي كانت في غير محلها، بل إن التقرير يقول إن نسبة الأسر غير المتصلة بالمياه في كفر الشيخ التي قطع مواطنوها الطريق الدائري،

وفي المنصورة التي تظاهر أهلها بالجراكن، يصل إلى 6.96٪ من إجمالي السكان، وهو أمر يحتاج إلى تدقيق في هذه الأرقام، إلا إذا كان المجلس يقصد الأسر المتصلة بالمياه أي بأي وسيلة تحصل عليها، سواء بالطلمبات أو شراء جراكن المياه. . والغريب أنه رغم العشوائيات الكثيرة في القاهرة، والتي لا تصل إلى معظمها المياه النقية، فإن التقرير وضعها في المرتبة الثالثة من حيث عدد الأسر التي تتصل بالمياه بواقع 2.99٪ ولا يسبقها في هذا سوى الإسكندرية والسويس، في حين جاءت محافظات مطروح وشمال وجنوب سيناء في المرتبة الأخيرة، ربما لاعتماد أهلها على الآبار في الحصول على احتياجاتهم، والغريب أن مطروح والسويس سبقتا القاهرة من حيث نصيب الفرد من إجمالي كمية مياه الشرب المستهلكة، حيث جاءت الثلاث محافظات في المراكز الأولى، بينما جاءت المنيا في ذيل القائمة المستهلكة، فيصل إلى 265 لترًا يوميًا، ومعنى هذه الأرقام إذا صحت أنه يمكن بشيء من الجهد، الانتهاء من مشكلة المياه إذ لم يتبق سوى 5.4٪ فقط من إجمالي الأسر لم تصلها المياه.

4ـ9ـ الصرف الصحي(2006).

جدول رقم (24) الصرف الصحي(2006)

البيان	الوحدة	حضر	ريف	إجمالي
طاقة الصرف الصحي	ألف م/يوم	-	-	78.2
نصيب الفرد من إجمالي طاقة الصرف الصحي	لتر يوم/ فرد	-	-	26.1
نسبة الأسر المتصلة بالصرف الصحي	٪	19.6	6.6	9.5
كمية مياه الصرف المعاد استخدامها	مليار م	-	-	0

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 163.

كذلك وكما سبقت الإشارة، يمكن أن نتناول السؤال السابع الذي يتصل بمدى تلوث مياه الشرب بالصرف الصحي؟ وهو في ظل الاتهامات الموجهة بأن تلوث مياه الشرب بالصرف الصحي وراء كارثة ازدياد مرضى الفشل الكلوي والكبدي، هل معظم محافظات مصر بلا صرف صحي فعلاً؟

يقول مجلس الوزراء إن نسبة الأسر المتصلة بالصرف الصحي 50.5٪ من إجمالي السكان، ومعنى هذا أن مشروعات الصرف لا تغطي سوى نصف الأسر المصرية فقط، وأيضًا إذا صحت الأرقام عن الأسر المتصلة بالمياه، فإن هناك أكثر من 40٪ من هذه الأسر استطاعت حل مشكلة المياه، لكنها تجنبت حل مشكلة الصرف الصحي، وهو لغز يحتاج إلى تفسير من مجلس الوزراء نفسه، ولعل

هذا الرقم نفسه يوضح فعلاً وجود مشكلة تعلن على الحالة الصحية للمواطنين. المثير أنه طبقًا لتقرير مجلس الوزراء، فإن السويس وجنوب سيناء تفوقتا على القاهرة في عدد الأسر المتصلة بالصرف الصحي، بينما جاءت محافظات الصعيد أسيوط وبني سويف والمنيا وقنا وسوهاج في ذيل قائمة المحافظات المتصلة بالصرف الصحي، رغم أن نفس التقرير ذكر أن أسيوط وقنا تغلبتا على المناطق العشوائية وقامتا بتطويرها، فهل تم التطوير في المحافظتين دون وصول الصرف الصحي إلى معظم الأسر هناك؟[8]

4ـ10ـالطاقة (2006):

جدول رقم (25) الطاقة (2006)

البيان	الوحدة	حضر	ريف	إجمالي
عدد المشتركين في شبكة الكهرباء	ألف مشترك	-	-	627
عدد المشتركين في خدمة الغاز الطبيعي	ألف مشترك	-	-	0.0
إجمالي كمية الكهرباء المستخدمة	مليون ك. و. س. سنويًا	737	775	1512
كمية الكهرباء المستخدمة للإنارة	مليون ك. و. س. سنويًا	4838	59	4897
نصيب الفرد من الكهرباء المستخدمة للإنارة	مليون ك. و. س. سنويًا	1146.0	328.6	503.7

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 163.

4ـ11ـ النقل والطرق(2006):

جدول رقم (26) ـ النقل والطرق(2006)

البيان	الوحدة	القيمة
أطوال الطرق المرصوفة	كم	2803
أطوال الطرق الترابية	كم	248
نصيب كم طريق مرصوف من السكان	نسمة/ كم	1070.81
نسبة الطرق المرصوفة لإجمالي الطرق	٪	91.87
عدد المركبات المرخصة	ألف مركبة	52.90

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 163.

(8) http://www.rosaonline.net/alphadb/article.asp?view=3597

12.4 ـ الاتصالات (2006):

جدول رقم (27) ـ الاتصالات (2006)

البيان	الوحدة	حضر	ريف	إجمالي
عدد السنترالات	سنترال	10	45	55
عدد الخطوط التليفونية	ألف خط	132.7	133.1	265.8
الكثافة التليفونية	خط/ 100نسمة	20.6	5.6	8.9
عدد مكاتب البريد العاملة	مكتب بريد	37	187	224
نصيب مكتب البريد من السكان	ألف نسمة/ مكتب بريد	17.4	12.6	13.4
عدد نوادي تكنولوجيا المعلومات	نادي	-	-	43

المصدر: وصف مصر بالمعلومات، الإصدار السابع، الجزء الثالث، ص 164.

خاتمة ورؤية مستقبلية

علاقة التكامل وتوزيع الأدوار بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني

نتناول في هذه الخاتمة عدد من الملاحظات:

الملاحظة الأولى:

ـ الإستراتيجية المتكاملة لتنمية الاستثمار في الصعيد: الاستثمار المحلي والعالمي- ثروات صعيد مصر بين الاستثمار المحلي والعالمي

وهنا نود التأكيد على ما ورد بأول تقرير برلماني لتنمية الصعيد أمام مجلس الشعب، حيث طالب النواب بعدالة توزيع الاستثمارات بين المحافظات وكذلك بتشريع موحد ينظم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية، حيث ناقش مجلس الشعب في جلسته صباح 13ـ6ـ2007 أول تقرير برلماني عن تنمية الصعيد أعدته لجنة الصناعة والطاقة برئاسة النائب محمد أبو العينين رئيس اللجنة، بعنوان: ثروات صعيد مصر بين الاستثمار المحلي والعالمي.

أكدت اللجنة في تقريرها أهمية وحيوية الاستثمار في الصعيد لأن تقدم الدول لا يقاس بقدرتها على تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة ومستمرة ولكن بالقدرة على تحقيق العدالة في توزيع الزيادة في الاستثمارات والنمو وفرص العمل[9]. وأضافت أن الصعيد وتنميته يحتلان مكانة خاصة في قلوبنا جميعا وصولا إلى أن يحظى الصعيد بما يستحقه من فرص للتنمية وتشجيع الاستثمار وبما يتناسب مع إمكانياته وموارده لمصلحة أبناء الصعيد ومصر ومستقبل التنمية بها.

وأوضح أبو العينين أنه على الرغم من هذه الإمكانيات فإن الواقع يشهد فجوة كبيرة بين هذه الإمكانيات ومستوى التنمية في الصعيد، حيث يبلغ عدد السكان22 مليون نسمة بنسبة27٪ من تعداد سكان مصر، بينما نصيب الصعيد من الاستثمارات يبلغ13٪، ونسبة الفقراء هي34٪ إلى إجمالي السكان مقارنة بـ20٪ على مستوى الجمهورية، وأن عدد المصانع المسجلة بهيئة التنمية الصناعية يبلغ 40 ألف مصنع منها6 آلاف مصنع بالصعيد بنسبة15٪. ويرتفع معدل البطالة ليصل في بعض المحافظات إلى 21.9٪ أسوان، 13.3٪ قنا، و12.9٪ المنيا. بينما متوسط الجمهورية أقل من ذلك.

كما عرض النائب أبوالعينين رئيس لجنة الصناعة رؤية اللجنة حول: الإستراتيجية المتكاملة لتنمية الاستثمار في الصعيد، حيث حددت اللجنة في تقريرها القيم عدة محاور للإستراتيجية تتمثل في

---

(9) أنظر، أحمد جلال عيسي " الإستراتيجية المتكاملة لتنمية الاستثمار في الصعيد والاستثمار المحلي والعالمي: ثروات صعيد مصر بين الاستثمار المحلي والعالمي"، جريدة الأهرام الخميس 14ـ6ـ2007.

خلق المدن الصناعية المتخصصة. التي تقوم على التخصص الإنتاجي وإطلاق طاقات المحافظات. وهذا لن يتحقق إلا من خلال فكر جديد لدور المحافظين يقوم على قيام كل محافظ برسم الخريطة الاستثمارية لمحافظته. وأن يتم تحقيق تكامل إنتاجي بين المحافظات من خلال التخصص الإنتاجي لكل محافظة وفقا للموارد التي تتميز بها وتحقيق اللامركزية المالية من خلال وضع هياكل إدارية جديدة لهذه الأقاليم الجديدة وتحديد مواردها الذاتية اللازمة لتمويل شبكات البنية الأساسية وتحسين نوعية الخدمات للجماهير. وإعادة النظر في التقسيم الإداري لمحافظات الصعيد من خلال إعادة ترسيم الحدود لإعادة التوسع العرضي لهذه المحافظات. وطالب بأنه من خلال المشاركة مع القطاع الخاص في تنفيذ مشروعات البنية الأساسية وفقا للصيغ المختلفة لـBOT. وإنشاء مناطق استثمارية متطورة تستفيد من التعديل الأخير لقانون الاستثمار وتحقق نقلة نوعية في مجال تحسين بيئة الأعمال لزيادة تنافسية مناخ الاستثمار وجذب الشركات العالمية في مجال تنمية وإدارة المناطق الاستثمارية وكذلك قيام شركات متخصصة بتقديم الخدمات المتكاملة للمستثمرين وفقا للمعايير العالمية.

وطالب التقرير بضرورة مراعاة البنية الأساسية على أن تكون بنوعية وجودة عالية وفي مستوى عالمي وتوفير شبكة طرق حديثة تربط الصعيد بالأسواق في الداخل والخارج وتعظيم الاستفادة من النقل النهري من خلال تحسين الملاحة النهرية وبناء موانئ نهرية وزيادة نسبة مساهمة النقل النهري والسكك الحديدية في نقل البضائع، حيث لا تتجاوز مجتمعة10٪.

كما أوضح ابو العينين ضرورة الاستفادة من الثروات التعدينية، حيث بين أنه لا تكاد تخلو محافظة من محافظات الصعيد من هذه الثروات، حيث توافر العديد منها: مثل خام الذهب، النحاس، النيكل، الخامات المحجرية، وأحجار الزينة ـ يمكن أن تدخل هذه الخامات في العديد من الأنشطة والمجالات مثل مجال الزراعة واستصلاح الأراضي والأسمدة وصناعة الحراريات والزجاج والبلور.

وفي النهاية وطالب التقرير بتشريع موحد ينظم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية، خاصة وأن هناك أكثر من12 نوعا من أنظمة مشاركة القطاع الخاص حيث يتيح هذا التعدد والتنوع فرصة أكبر لتوفير التمويل اللازم لهذه المناطق وأنشطتها ومراجعة تبعية المناطق الصناعية بصعيد مصر للإدارات المحلية وضرورة وجود نائب لرئيس هيئة الاستثمار بصعيد مصر (أسيوط ـ سوهاج ـ قنا) يختص بالصعيد[10].

---

(10) وهنا تجدر الإشارة إلى تعقيبات بعض الأعضاء بخصوص هذا التقرير:

ـ كان أول المتحدثين النائب فاروق عاشور، الذي طالب بضرورة إزالة أي معوقات للاستثمار في الصعيد ووضع خريطة استثمارية حتى يكون هناك تنمية حقيقية في الصعيد.

ـ وأشار النائب محمد عامر إلى ضرورة الاهتمام السياحي بمحافظة المنيا وطالب بزيادة الاستثمار في المنيا، والتركيز على البنية الأساسية. وأنتقد عدم حضور محافظي الصعيد لمناقشة هذا التقرير. ورد النائب محمد أبو العينين بأن اجتماعات اللجنة لمناقشة التقرير حضره الكثير من المحافظين.

الملاحظة الثانية:

ـ ضرورة إعداد مشروع قانون موحد للصناعة يوحد76 قراراً وقانوناً

وهنا نود الإشارة إلى ما تؤكده التقارير والدراسات حيث إن تعداد القوانين والقرارات الكثيرة والمتضاربة يعتبر العائق الأكبر أمام التقدم الصناعي في مصر، ولذلك يتم الآن بهيئة التنمية الصناعية إعداد مشروع قانون موحد للصناعة يوحد76 قراراً وقانوناً، وتشارك في إعداده جميع الجهات المعنية بالصناعة والتشريع. وقد أكد المسئولون أن مشروع القانون سيؤدي إلى منح حوافز للاستثمار الصناعي وتوحيد جهات التعامل وتحديد رقم قومي لكل منشأة لتقديم الخدمات وإنهاء الإجراءات وإزالة معوقات الاستثمار.

وقد كان لرجال الصناعة عدد من المطالب من معدي مشروع القانون، كان من أهمها تعديل التعريفة الجمركية، ووضع ضوابط لهجرة العمالة، وعدم زيادة أسعار الطاقة والمرافق والأراضي بشكل مفاجئ، وعدم إغلاق المصانع بقرارات إدارية وتيسير إجراءات التصالح وتغليظ العقوبات على المخالفات، وتعديل قانون المناقصات والمزايدات، وتسوية أوضاع مصانع بير السلم.

وأكد المهندس رشيد محمد رشيد وزير التجارة والصناعة أن مشروع قانون الصناعة الموحد يستهدف توحيد جميع التشريعات والقرارات المنظمة للنشاط الصناعي في مصر، وإزالة معوقات الاستثمار الصناعي وتيسير الإجراءات. وأن مشروع القانون يتم إعداده بمشاركة منظمات رجال الأعمال واتحاد الصناعات والمحافظات وجمعيات المستثمرين والهيئات المختلفة والوزارات المعنية الأخرى، مشيراً إلى أنه سيتم إخطار جميع الجهات ذات الصلة بالصناعة ومراكز الدراسات المستقبلية بالجامعات المصرية بالقرارات والقوانين المنظمة للنشاط الصناعي لاستطلاع رأيهم في التعديلات المقترحة على التشريعات. وأوضح أنه تم تكليف هيئة التنمية الصناعية بحصر وإعداد التشريعات والقرارات والقوانين المنظمة للنشاط الصناعي والتنسيق مع الجهات الأخرى لاستطلاع آرائها لإعداد الدراسات اللازمة لمشروع القانون الموحد للصناعة، وشدد رشيد على أن ذلك يتم في إطار تطوير التشريعات الاقتصادية التي تنفذها الحكومة لتتواكب مع المتغيرات المحلية والدولية في النشاط الاقتصادي.

ـ وطالب النائب كرم الحفيان بضرورة حل مشاكل البطالة في الصعيد وإيقاف حملات سرقة الآثار التي تحدث في الصعيد، وقال إن الصعيد توقفت عمليات التنمية به منذ فترة ولابد من تحويل جميع الاستثمارات إلى الصعيد.

ـ واقترح النائب أحمد حمدي بأن يكون تقرير اللجنة خطة عمل للمحافظات وطالب بضرورة الاهتمام بالبنية الأساسية وإنشاء مدن صناعية وكذلك طالب بإنشاء فنادق سياحية للمستثمرين الأجانب.

ـ ومن جانبه طالب النائب حسين إبراهيم الحكومة بضرورة تنفيذ التوصيات التي جاءت في التقرير، وأشار إلى ضرورة أن يستغل مجلس الشعب دورة في إبرام تشريعات جديدة لمصلحة محافظات الصعيد.

ـ وتساءل النائب علي بكري عن الاستثمار الذي وعدت به الحكومة لمصلحة محافظة بني سويف، وانتقد سياسة وزارة الاستثمار في معالجة أزمات المصانع التي تتعثر في بني سويف.

الملاحظة الثالثة:

وتتصل بالصندوق الاجتماعي للتنمية ودوره في عملية الإصلاح المجتمعي المنهجي أو بالدور التنموي للصندوق الاجتماعي للتنمية[11]

مجموعات الصندوق[12]: مجموعة الشئون المالية والإدارية، مجموعة التنمية المجتمعية والبشرية جهاز تنمية المشروعات الصغيرة، مجموعة التعاون الدولي والإعلام، مجموعة التدقيق والمراجعة الداخلية، مجموعة التخطيط والمتابعة .

وبشكل عام فمن خلال مجموعات الصندوق الاجتماعي للتنمية ومن خلال أيضا التعاون بين الصندوق وبين المجتمع المحلي يمكن أن يتعاظم دور الصندوق في عملية الإصلاح المجتمعي المنهجي وبالتالي يفعل الدور التنموي للصندوق الاجتماعي للتنمية .

الملاحظة الرابعة:

دور الجمعيات الأهلية لتكون أكثر فاعلية في التنمية وليكونوا شركاء مع الآخرين في الحكومة والقطاع الخاص ـ كيفية تفعيل دور الجمعيات الأهلية بشمال الصعيد للمشاركة في مشاريع التنمية؟ سؤال طرحه مركز العقد الاجتماعي بمجلس الوزراء .

وكان هذا عنوان ورشة العمل التي سينفذها مركز العقد الاجتماعي التابع لمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمركز الحاسب الآلي بجامعة المنيا، ويشارك فيها ممثلو الجمعيات الأهلية النشطة في شمال الصعيد(بني سويف والمنيا وأسيوط)، حيث صرحت/ سما القصبي مسئول الاتصال بمركز العقد الاجتماعي بأن المركز جاء في إطار تنفيذ توصيات التنمية البشرية لمصر كآلية لمتابعة تنفيذ الأهداف في

---

(11) أنظر في هذا الخصوص: صفحة الصندوق الاجتماعي للتنمية:

http://www.sfdegypt.org/Annual_a.asp

- التقرير السنوي لعام199 7
- التقرير السنوي لعام 2000ـ الجزء الأول: تغيير خريطة محدودي الدخل- الجزء الثاني: البرامج
  - الموقف المالي لجهاز تنمية المشروعات الصغيرة، 1997 ـ 2000 (بالألف جنية مصري) .
  - جهاز تنمية المشروعات الصغيرة، فرص العمل والمستفيدين 1997 ـ 2000 .
  - الموقف المالي لبرنامج الأشغال العامة ، 1997ـ 2000 (بالألف جنيه مصري) .
  - برنامج الأشغال العامة، فرص العمل والمستفيدين، 1997 ـ 2000 .
  - الموقف المالي لبرنامج تنمية المجتمع ، 1997ـ 2000 (بالألف جنيه مصري) .
  - برنامج تنمية المجتمع ، فرص العمل والمستفيدين 1997 ـ 2000 .
  - الموقف المالي لبرنامج تنمية الموارد البشرية، 1997ـ 2000 (بالألف جنيه مصري) .
  - برنامج تنمية الموارد البشرية ، فرص العمل والمستفيدين1997 ـ 2000 .

(12) انظر تفصيل ذلك في صفحة الصندوق الاجتماعي للتنمية:

_http://www.sfdegypt.org/Annual_a.asp_

مواجهة الكثير من التحديات لدعم العلاقة بين الدولة والمواطن والتي تستمد جذورها من مبادئ الحكم الديمقراطي والمفاهيم الحديثة للمواطنة[13] وأضافت مسئول الاتصال بالمركز بأنه في ضوء مبادرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي(UNDP)، وتحت رعاية الدكتور أحمد نظيف رئيس مجلس الوزراء تم توقيع الاتفاقية بإنشاء مركز العقد الاجتماعي كمشروع مشترك بالتعاون مع مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار مما يؤكد الرؤية لتوفير حزمة من الحقوق الأساسية تكفل تحقيق حياة كريمة لكل مواطن من خلال ضمان معدل مرتفع للنمو الاقتصادي بالإضافة إلى تحقيق أجندة اجتماعية تهدف لتحقيق المساواة في الفرص بين جميع المواطنين ولضمان وضع السياسات التنموية في وجود شراكة قوية وفعالة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني وقطاع الأعمال الخاص والمواطنين كما يتطلب تفعيل آليات لمتابعة التزام كل الأطراف بمسئولياتها وواجباتها.

وأشارت إلى أن مجموعة الحلقات الدراسية التي يتم تنفيذها حتى شهر يونيو القادم تستهدف طرح مبادرات لتوسيع نطاق الديمقراطية واللامركزية والمشاركة المجتمعية في صناعة القرار ودعم القرارات القائمة والتنسيق بين الأجهزة الحكومية من ناحية وبينها وبين منظمات المجتمع المدني وقطاع الأعمال الخاص والمواطنين لتنفيذ برامج التنمية الشاملة بهدف بناء الثقة بين الحكومة والمواطنين باستجابة الحكومة لاحتياجات ومطالب المواطنين ومكافحة الفساد وتوفير الأمن للمواطنين واحترام حقوق الإنسان.

---

(13) http://www.ahram.org.eg/Index.asp?CurFN=mhfz4.htm&DID=9568
الأهرام 30 ابريل 2008.

الفصل السادس

مبادرات مجتمعية فعالة

قصص نجاح من محافظة المنيا

أ. يحيي زكريا[1]

مقدمة:

إن مشروع "نحو مجالس شعبية محلية فعالة" (2006ـ2008) هو شراكة بين مجلس محلي محافظة المنيا وديوان عام المحافظة وشركة ايكوم والممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. يهدف المشروع إلى تحسين مستوى حياة المواطنين في محافظة المنيا، من خلال تحسين أداء أعضاء المجالس الشعبية المحلية، وتعظيم دور المواطنين في المشاركة السياسية وصنع القرار.

وإذا كنا بصدد حصر إنجازات المشروع ونجاحاته، فخير دليل لدينا هو أكثر من ستين مبادرة مجتمعية ساهم المشروع في تحقيقها في تسع قرى تتبع تسعة مراكز مختلفة وحي من أحياء مدينة المنيا. إضافة إلى أكثر من ثلاثين مبادرة مجتمعية قام المواطنون بتنفيذها بعيداً عن المشروع أسوة بالمبادرات الستين السابقة.

تتضمن الأهداف الفرعية للمشروع تدريب أعضاء المجالس المحلية، وكذلك توعية المواطنين ـ خاصة الشباب والسيدات ـ بأن المجلس الشعبي المحلي هو القناة الشرعية لرفع شكواهم ومتطلباتهم في الأمور المتعلقة بخدمة المجتمع وتنميته اقتصادياً واجتماعياً.

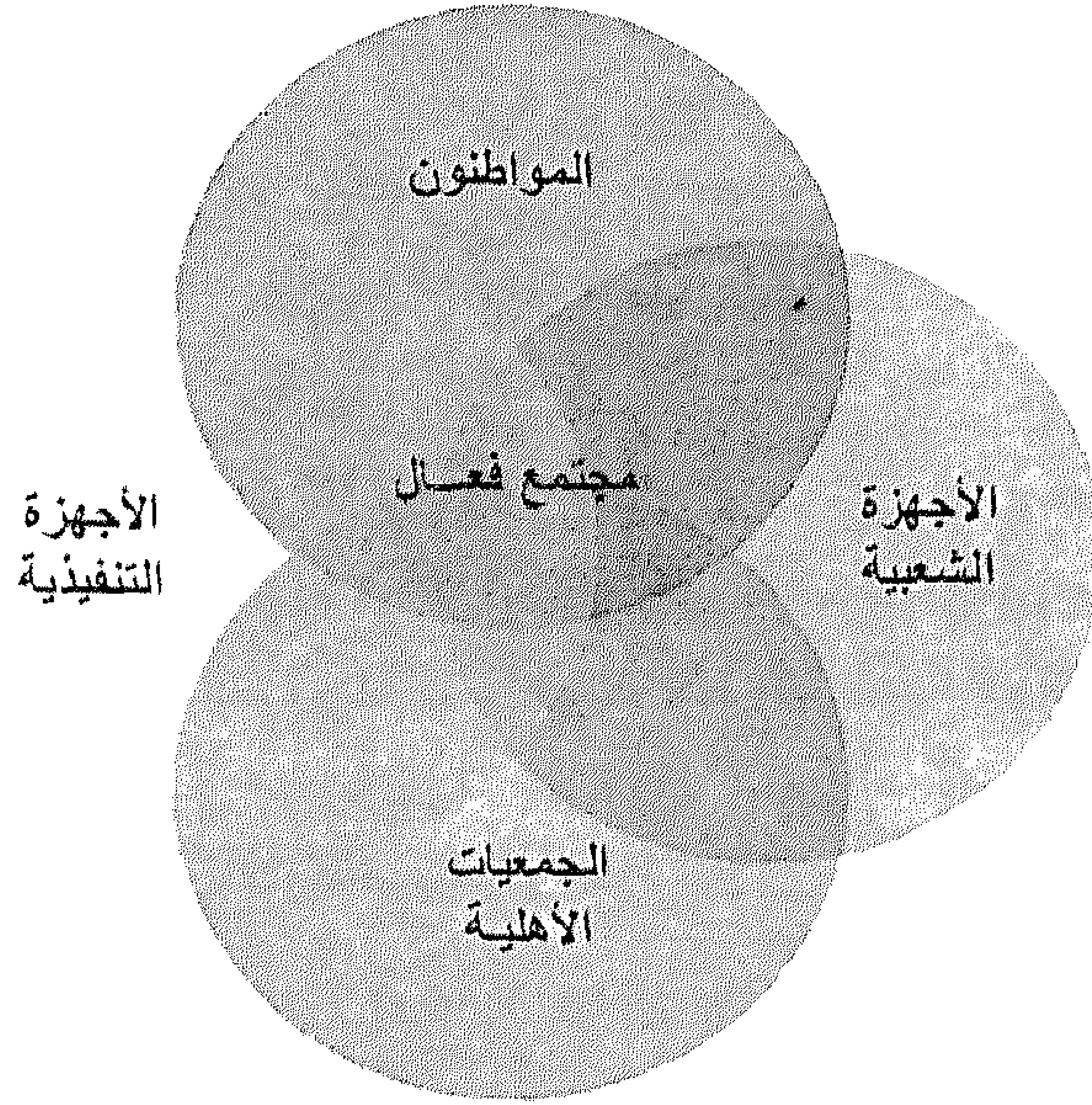
خلال عمل المشروع مع أربع جمعيات أهلية (رابطة المرأة العربية، الجمعية النسائية بكوم والي، جمعية التقوى والإيمان الإسلامية، مؤسسة نور الأمم)، والتي تتمتع بالثقة والشعبية بين القيادات الشعبية والطبيعية داخل المجتمعات المستهدفة، ساهم المشروع في تعريف كل من المواطنين وأعضاء المجالس وقيادات المجتمع بكيفية تحديد أولوية الاحتياجات المجتمعية وأدوار ومسئوليات كل من الجهازين الشعبي والتنفيذي.

ويرصد هذا الملف كيفية تغيير الطريقة التي كان المواطنون ينظرون من خلالها إلى المجالس الشعبية والتنفيذية وما يتوقعونه منهم.

---

(1) رئيس فريقي التدريب والتوعية المجتمعية بمشروع نحو مجالس شعبية فعالة – المنيا.

الشركاء:



دراسات أولية:

مع بداية المشروع وحرصًا على تشخيص الوضع المبدئي للوقوف بدقة على المطلوب تنفيذه، وعملا على الشراكة في صناعة القرار مع كل الجهات المعنية، قام المشروع بعمل مجموعة من الدراسات في العديد من الاتجاهات نوردها فيما يلي:

1ـ التدريب:

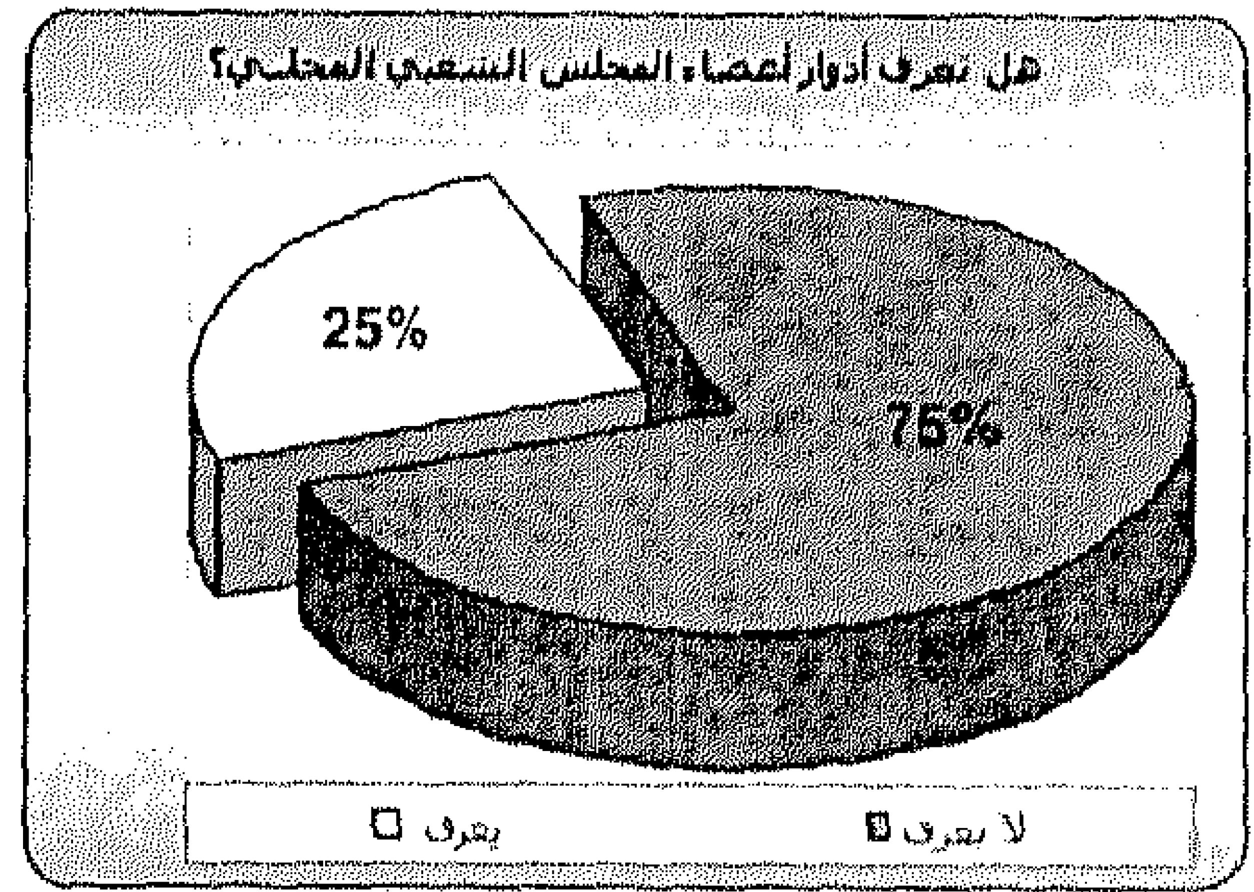
في بداية المشروع تم تنفيذ عملية تحديد الاحتياجات التدريبية لأعضاء المجالس الشعبية المحلية من خلال اجتماعات ميدانية بالمحافظة والمراكز التسعة المختلفة مع 426 عضوًا ممثلين لجميع المستويات (محافظة ـ مدينة ـ مركز ـ قرية)، وبمراجعة النتائج الأولية تبين حاجة الأعضاء إلى العديد من التدريبات، والتي تفوق بكثير الموارد المالية، والإطار الزمني للمشروع، وبالتالي تم الاجتماع مع لجنة الموارد البشرية وبصعوبة تم تحديد أولويات الاحتياجات التدريبية وتقسيمها إلى برامج والاتفاق على موضوعاتها الرئيسية، وبعد مراجعة اللجنة التنسيقية للمشروع لنتائج هذه الاحتياجات والبرامج وموضوعاتها، تم اعتماد البرامج التدريبية التالية:

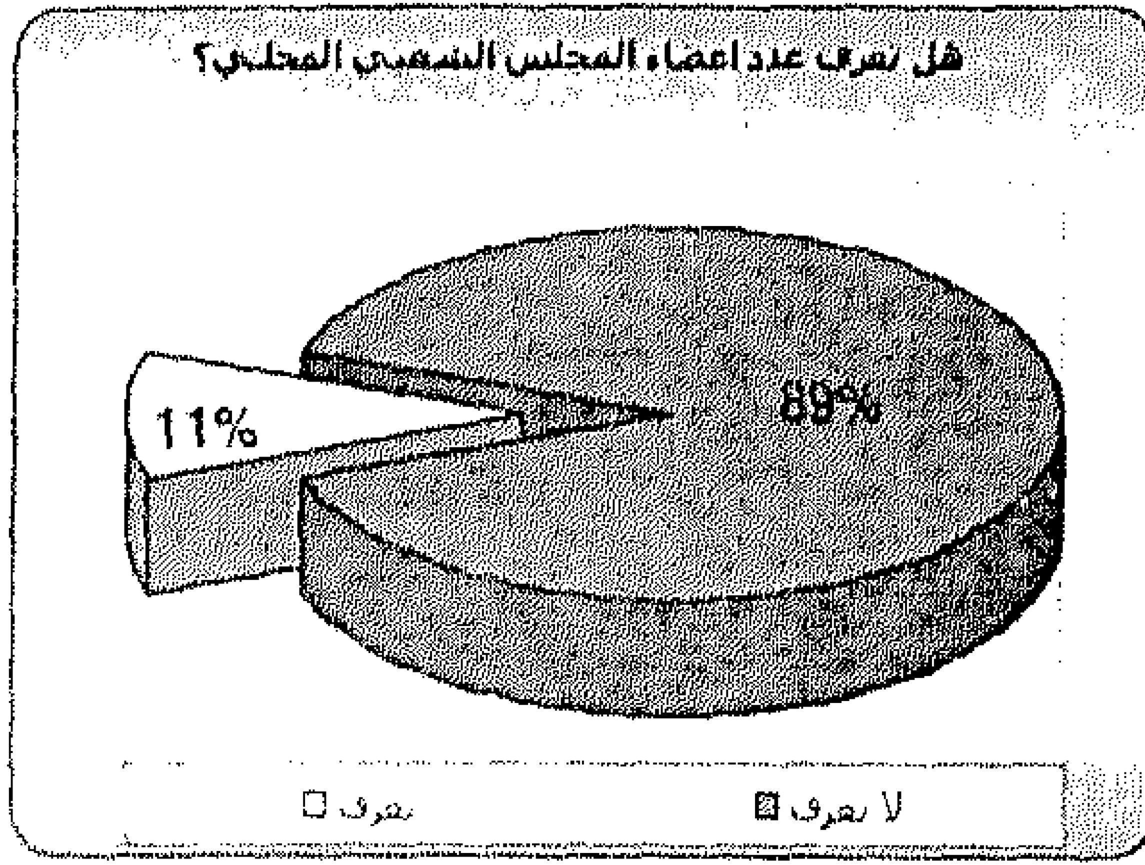
البرنامج الأول	قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية – اللائحة الداخلية لمحافظة المنيا
الموضوعات الرئيسية	• دور العضو داخل وخارج المجلس وحقوقه وواجباته. • العلاقة بين الجهاز الشعبي والتنفيذي. • أدوات العضو وكيفية استخدامها. • متابعة تنفيذ قرارات المجلس مع التنفيذيين. • كيفية إدارة حملة انتخابية ناجحة. • العلاقة بين المستويات الشعبية المختلفة.
البرنامج الثاني	التفكير العملي لحل المشكلات وصنع واتخاذ القرارات
الموضوعات الرئيسية	• جمع المعلومات وتحليل البيانات والتعامل مع الجماهير. • حصر وتصنيف المشكلات وتحديد الأولويات. • البحث عن الحلول واختيار الحل الأنسب. • كيفية إعداد التقارير وحسن إدارة الوقت.
البرنامج الثالث	الرقابة الشعبية على المشروعات
الموضوعات الرئيسية	• أسس مناقشة المشروعات. • إقرار الميزانيات ومتابعة تنفيذها. • الرقابة الشعبية على أوجه الصرف.

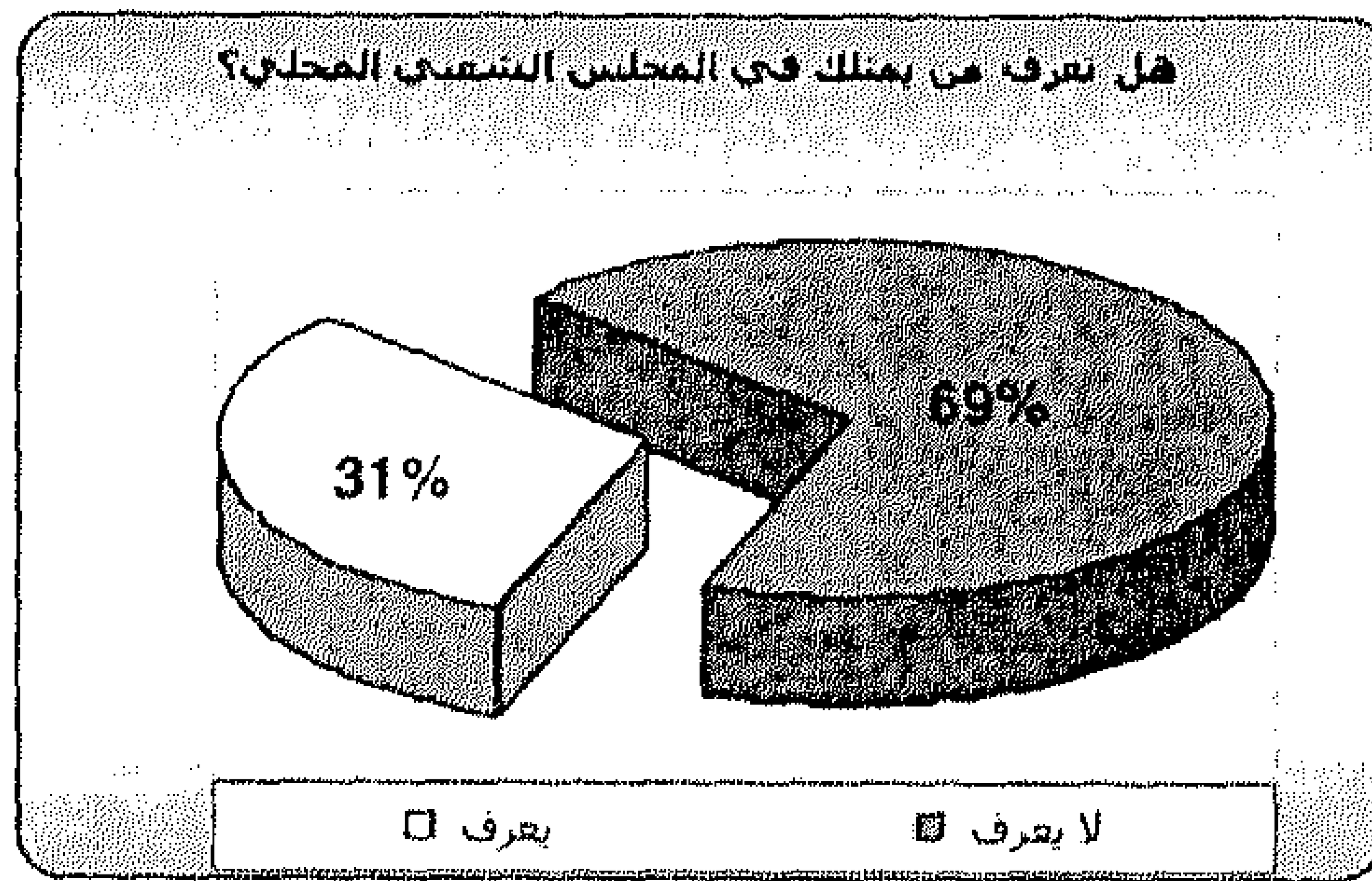
ومع بداية تنفيذ التدريب للبرنامج الأول، أظهر التقييم القبلي لبرنامج " *قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية واللائحة الداخلية لمحافظة المنيا* " أن نسبة معرفة الأعضاء على مستوى المحافظة بموضوعات البرنامج بلغت حوالي 47٪، وعلى مستوى المركز والمدينة 45٪، وعلى مستوى القرية 40٪، ويلاحظ تدني هذه النسب، على الرغم من أن هذه التقييمات بدأت في مارس 2007، للأعضاء الذين انضموا للمجلس المحلي منذ عام 2002.

2ـ التوعية:

ومن جانب آخر، أظهرت المسوح المجتمعية لعينة مكونة من حوالي 3000 مواطن من تسع قرى أم تمثل المراكز التسعة للمحافظة (57٪ رجال ، 43٪ سيدات) من خلال مجموعة من الأسئلة ما يلي:







مما سبق يتبين القصور الشديد في معرفة المواطنين بالمجلس المحلي ودوره ومن يمثلهم فيه .

3ـ نظم المعلومات:

تبين وجود نسخ الكترونية لمحاضر جلسات ولجان المجالس في مجلس شعبي محلي المحافظة بنسبة 100٪ ، وتواجدت هذه النسخ على مستوى مجالس المراكز بنسبة تقل عن 35٪ وبشكل غير منتظم . كما تبين اعتماد المجالس الشعبية المحلية على السعاة في إرسال محاضر الاجتماعات وتقارير اللجان ، وينتج عن ذلك إهدار الكثير من الوقت في الوصول إلى المعلومة المطلوبة ، وكذلك في تبادلها .

4ـ منظمات المجتمع المدني:

تبين وبشكل شديد الوضوح من خلال مرحلة اختيار منظمات المجتمع المدني الشريكة والزيارات الميدانية لها ، أن معظم هذه المنظمات تركز على قضايا محلية محددة مثل الأمية ، الصحة الإنجابية ، الختان ، التعليم . . . الخ . وتبين أن قلة قليلة من هذه المنظمات هي من سبق لها التعامل مع المجالس الشعبية المحلية ، وكان ذلك تعاملا محدوداً للغاية .

من خلال ما سبق يمكن رسم صورة للوضع في بداية المشروع في النقاط التالية :

- جهاز شعبي يحتاج إلى المزيد من المعرفة بصلاحياته وأدواته والمهارة في استخدامها .

- غالبية المواطنين لا يعلمون دور المجلس المحلي، ولا من يمثلهم فيه، ولمن يلجئون لحل مشكلاتهم، إضافة إلى ضعف المشاركة السياسية للشباب والسيدات كمرشحين أو ناخبين.
- منظمات المجتمع المدني لا تعرف دور الجهاز الشعبي أو التنفيذي، ولا القانون الذي يحكمهم.
- ضعف الخدمات المقدمة للمجتمع نتيجة لسلبية المواطنين، وضعف منظمات المجتمع المدني ومحدودية فاعلية الجهاز الشعبي.

ملامح الخطة التنفيذية للمشروع:

وقد قام المشروع بناء على نتائج الدراسات والمسوح السابقة بوضع خطة تنفيذية لتعامل مع كل هذه الجوانب سعيًا لتحقيق مجتمع إيجابي وفعال، ويمكن تلخيص ملامح هذه الخطة فيما يلي:

- تدريب أعضاء المجلس الشعبي المحلي على قانون الإدارة المحلية وبعض المهارات الأساسية، لكي قوم بدوره بفاعلية داخل المجلس، ولدعم تواصله مع المواطنين.
- دعم وتدريب الجمعيات الأهلية على دور كل من الجهاز الشعبي والجهاز التنفيذي وقانون الإدارة المحلية.
- توعية المواطنين وخاصة الشباب والسيدات والنشء – من خلال العمل مع الجمعيات الأهلية ـ بدور كل من الجهاز الشعبي والجهاز التنفيذي، وكيف يمكنهم التعاون مع هذه الأجهزة لحل مشكلاتهم المحلية.
- تطوير نظم المعلومات والتقارير بالمجالس الشعبية المحلية عن طريق تزويدها بوحدات حاسب آلي وتدريب الجهاز الإداري (الأمناء والسكرتارية)، على استخدامها لدعم التواصل فيما بينها.

يلخص الملحق ـ أ ـ أهم الأنشطة التي قام بها المشروع

خطوات المبادرات:

وفي إطار تنفيذ المشروع لأنشطة التوعية المجتمعية، ومن خلال اللقاءات التي تم تنظيمها مع المواطنين وبحضور ممثلين للجهازين الشعبي والتنفيذي والقيادات المجتمعية ومجموعة من المواطنين، وبعد أن تعرف المواطنون على دور المجلس الشعبي المحلي الذي يحدده القانون، وكذلك دور الجهاز التنفيذي، تحدث المواطنون عن العديد من المشكلات التي يعانون منها، وقاموا بمسائلة الجهازين عن موقفهم من حلها، بل تساءل العديد منهم عما قدمه المجلس كخدمات في السنة الأخيرة، وكيف لم يهتم بمشكلات مجتمعية واضحة للجميع، وكانت هذه هي نقطة انطلاق المبادرات.

أوضحت هذه المناقشات التي لم تخل من الشد والجذب بين كل الأطراف، ضرورة وجود آلية ليعرف المواطنون ما يدور داخل المجلس من مناقشات وما ينتج عنها من قرارات تمس حياتهم اليومية،

وكيف يتعامل معها الجهاز التنفيذي، وما هي العوائق التي يواجهها كلا الجهازين، وكيف يمكن للمواطنين المساعدة من أجل التغلب على هذه العوائق.

وهكذا تم إرساء الخطوات القياسية التالية لحل المشكلات المجتمعية:

1. توعية المواطنين بأدوار وواجبات أعضاء المجالس الشعبية المحلية.
2. توعية المواطنين بحقوقهم وواجباتهم وضرورة تدعيم المشاركة والتعاون الايجابي.
3. تحديد المشكلات المجتمعية بدقة والتعامل معها من خلال: ترتيب المشكلات حسب الأولويات، طبقا لمجموعة من المعايير (تمس مجموعة كبيرة من المواطنين – قابلة للحل في إطار الموارد المحلية المتاحة ومساهمات المواطنين – سهولة الحل لتكون بداية مشجعة للاستمرار.
4. توعية المواطنين بخطوات حل المشكلات من خلال مخاطبة الجهاز الشعبي في اللقاءات المجتمعية أو تقديم شكوى توضح المشكلة مشفوعة بتوقيعات ممثلين عن المواطنين المتضررين.
5. تشكيل لجنة متطوعين من المواطنين لمتابعة حل المشكلة مع الشعبيين والتنفيذيين.
6. تصعيد المشكلة للمناقشة في جلسة المجلس الشعبي المحلي بحضور المواطنين كمستمعين فقط.
7. متابعة اللجنة لخطوات وإجراءات الحل مع الشعبيين والتنفيذيين.
8. عقد اجتماع مع المواطنين لعرض الخطوات التي تمت لحل المشكلة لتدعيم العلاقات بين المواطنين والشعبيين والتنفيذيين.

في ضوء ما سبق من نتائج تم تنفيذ أكثر من ستين مبادرة مجتمعية بالتعاون بين المواطنين والجهاز الشعبي والجهاز التنفيذي والجمعيات الأهلية وبالتنسيق مع المشروع، وقد تنوعت هذه المبادرات لتغطي خدمات أساسية مثل مياه الشرب والخبز والإنارة والري وغيرها. وقد تم تنفيذ هذه المبادرات في التسع قرى الأم التي يستهدفها المشروع والموجودة في المراكز التسعة للمحافظة، إضافة إلى حي كفر المنصورة بمدينة المنيا.

ولما شعر المواطنون بجدوى مشاركتهم في صنع القرار، وتحديد الأولويات المحلية بالتعاون مع الجهازين الشعبي والتنفيذي، قاموا بالتضافر والعمل مع الجهازين الشعبي والتنفيذي والجمعيات الأهلية بعيداً عن المشروع، ونجحوا في تنفيذ أكثر من ثلاثين مبادرة تلبي احتياجاتهم من خلال المصادر المحلية المتاحة لدى الأجهزة الشعبية والتنفيذية ومساهمات المواطنين (عينية ونقدية)، مما زاد من فاعلية وتواصل المجتمع وحسن من خدماته، وجاري تنفيذ المزيد من المبادرات.

ملخص للمبادرات التي تم تنفيذها :

اسم القريـة	المبادرة
عطف حيدر مركز العدوة	تخصيص مكان وإقامة مجزر
	التخلص من القمامة (موقعين)
	تخصيص مكان لعربة المطافئ
	توصيل مياه نقية
	تطوير مكتب البريد
شوشة مركز سمالوط	تحسين جودة الخبز
	تحسين الخدمات بالوحدة الصحية الوحيدة
	إنارة شوارع
	التخلص الآمن من المياه
	التخلص من القمامة (موقعين)
	توفير طريق امن للطلبة
تلة مركز المنيا	استكمال شبكة الصرف الصحي
	توصيل مياه شرب نقية
	التخلص من القمامة
	إنارة شوارع
	تحسين جودة الخبز
	ترميم مسجد وإعادة افتتاحه
	التخلص الآمن من المياه
	ترميم وتطوير مركز الشباب
كفر المنصورة مدينة المنيا	التخلص الآمن من تجمعات القمامة بالقرب من الكتلة السكنية
	ترميم مخبز وإعادة افتتاحه
	حل مشكلة الإنارة للشوارع
	استكمال شبكة الصرف الصحي بالحي
	توصيل مياه نقية للأهالي
أبيوها مركز أبوقرقاص	التخلص من القمامة
	توصيل مياه شرب نقية
	إنارة شوارع
	زيادة حصة الدقيق للقرية

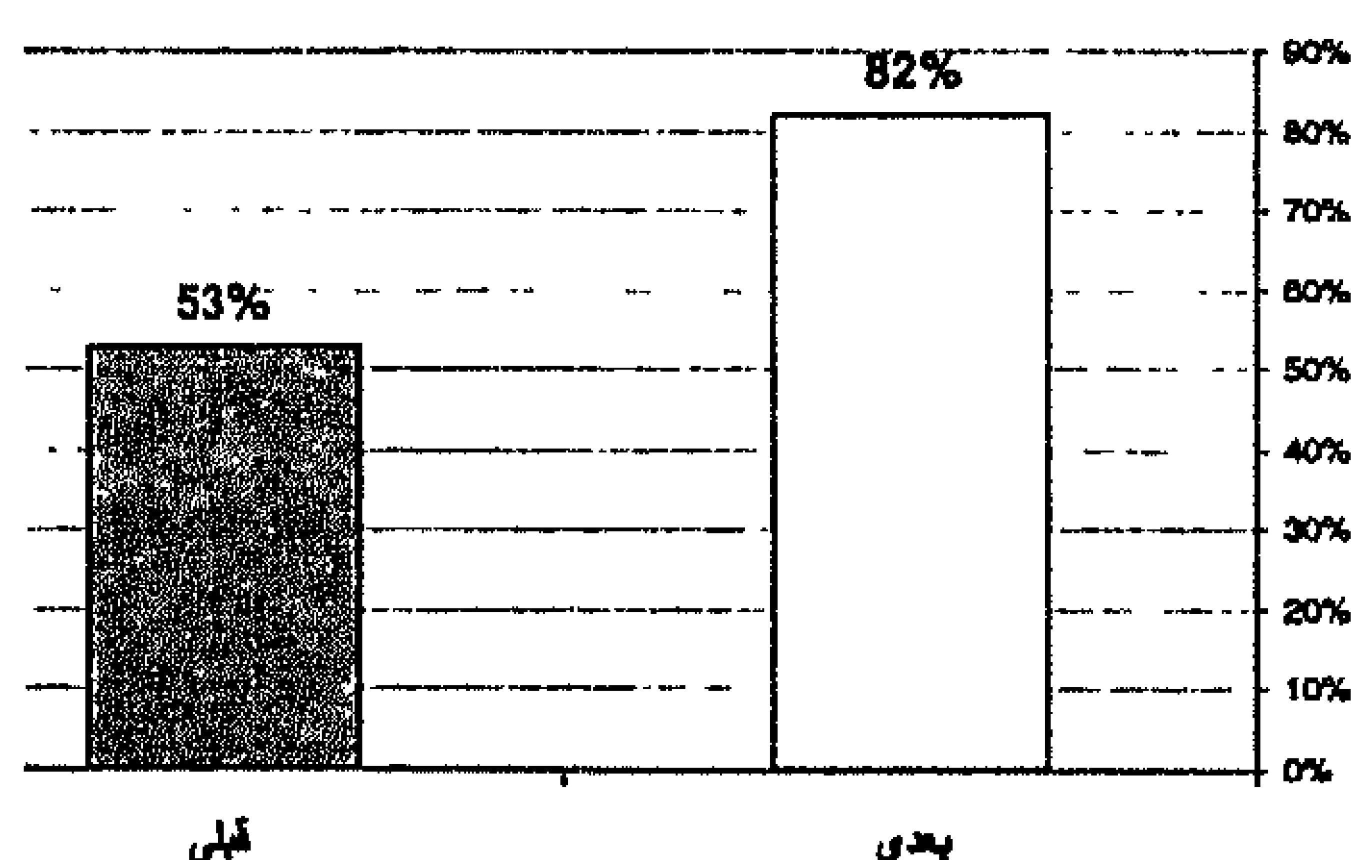
	توفير السماد للمزارعين
ابشادات مركز ملوي	تنقية مياه الشرب
	معالجة نقص منسوب مياه الري
	تخصيص أرض لإقامة مجزر
	تخصيص أرض لإقامة مبني للشئون
	تخصيص أرض لإقامة مكتب بريد
	تخصيص أرض لإقامة مركز شباب
	ترميم كوبري بني خالد
	تخفيض اشتراكات الخبز
تل بني عمران مركز ديرمواس	توصيل مياه شرب نقية
	إنارة شوارع
	تطهير مجرى السيل
	تشغيل وردية ليلا للمعدية
	عدالة توزيع الخبز للمنازل
	تجديد المرسي
بني علي مركز بني مزار	توصيل مياه شرب نقية
	توفير الخبز لأهالي القرية
	إنشاء مطب صناعي أمام مدرسة ابتدائي
	تنقية مياه الشرب بقرية بني علي
	إنارة طريق ابشاق بني علي
كوم والى/ ابوان مركز مطاى	المحابس (توفير المياه بشكل مستمر)
	تغطية مسقى بالقرية
	توصيل مياه نقية للأهالي
	تهيئة سيارات الكسح
	تطهير مسقى
	تصميم آلية للتخلص من القمامة بالقرية
	تمهيد طريق رئيسي بأبوان
	عدالة توزيع الخبز وتجويد طريقة تقديم الخدمة للأهالي
	تغطية بعض السيارات المكشوفة بقرية إبوان
	توفير اسطوانات الغاز
	إنارة أربعة شوارع بقرية ابوان

ميانه مركز مغاغة	إنشاء ملعب كرة قدم لشباب القرية
	تطهير مسقى بميانة
	التزام الطبيب المسئول عن الوحدة الصحية
	صرف صحي أمن ـ عدم وجود توصيلات مياه آمنة
	إنشاء مندوبية لاستخراج شهادات الميلاد
	توفير اسطوانات الغاز

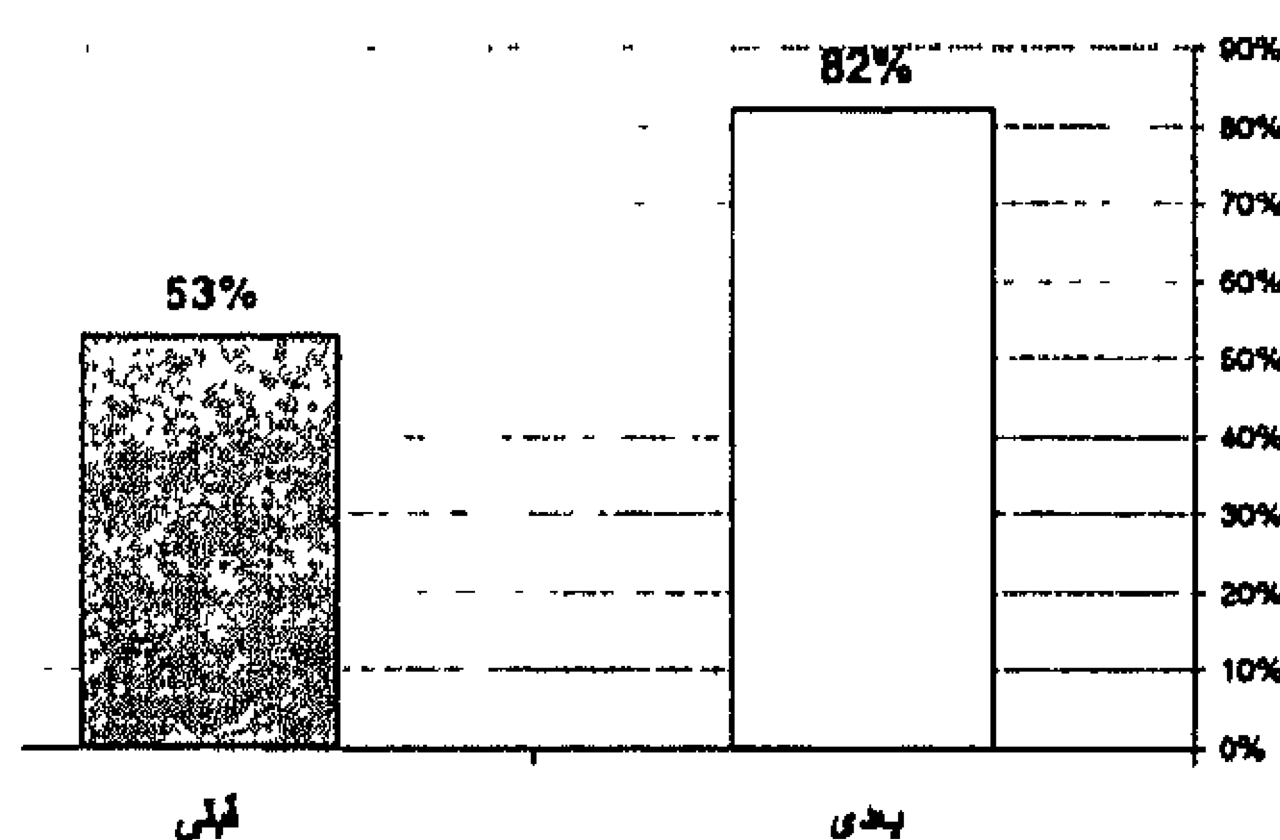
ملخص النتائج:

من خلال تقييمات المشروع والمسوح الميدانية وتقارير اللجان ومحاضر اجتماعـات المجـالس وآراء قيادات المجلس المحلي والمكاتبات بين الجهازين الشعبي والتنفيذي ومؤشرات الترشيح الجديدة وردود أفعال المواطنين تبين ما يلي :

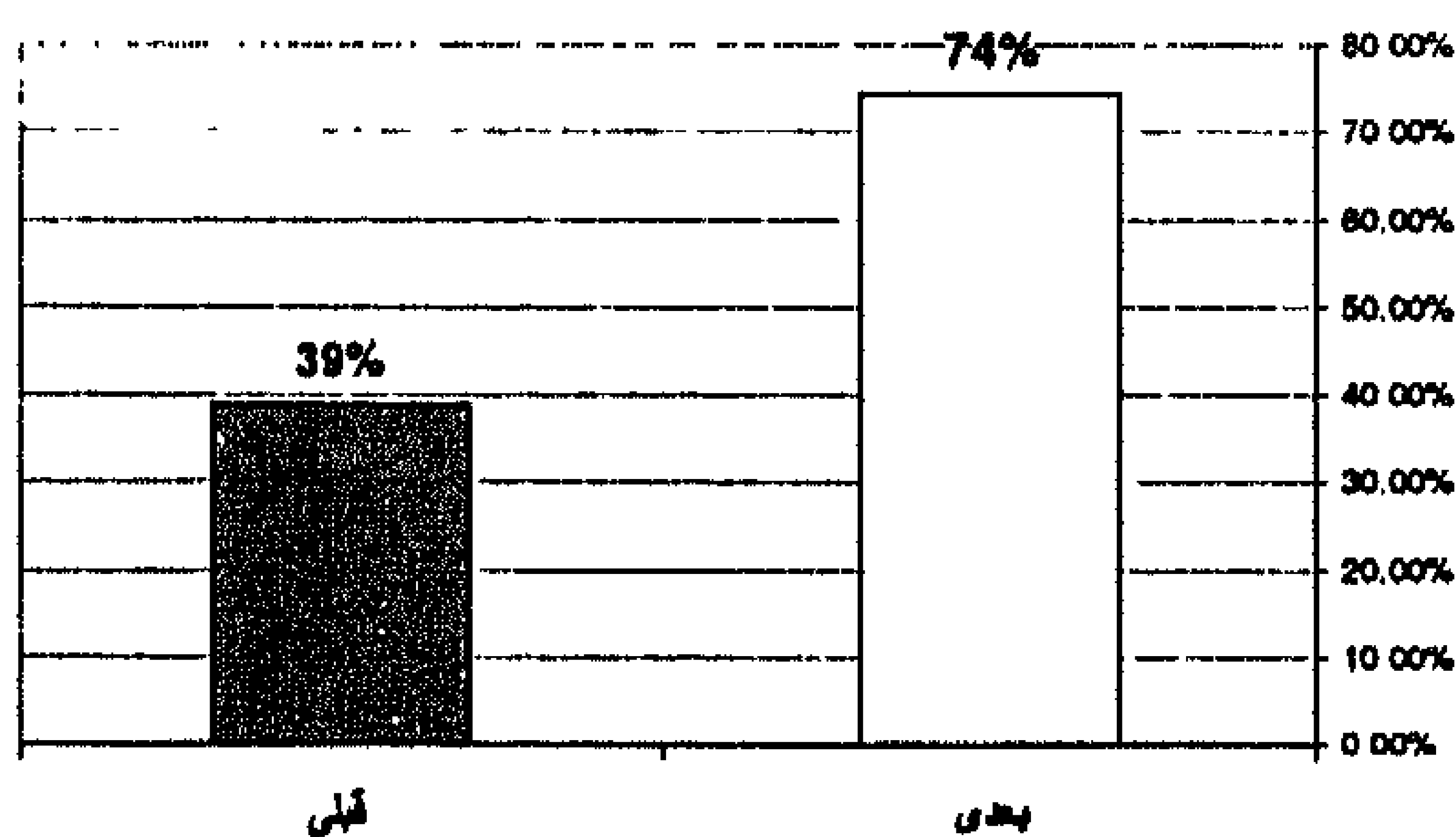
ملخص نتائج التقييمات القبلية والبعدية لتدريبات المجالس على كافة المستويات :



المجلس الشعبي المحلي للمحافظة



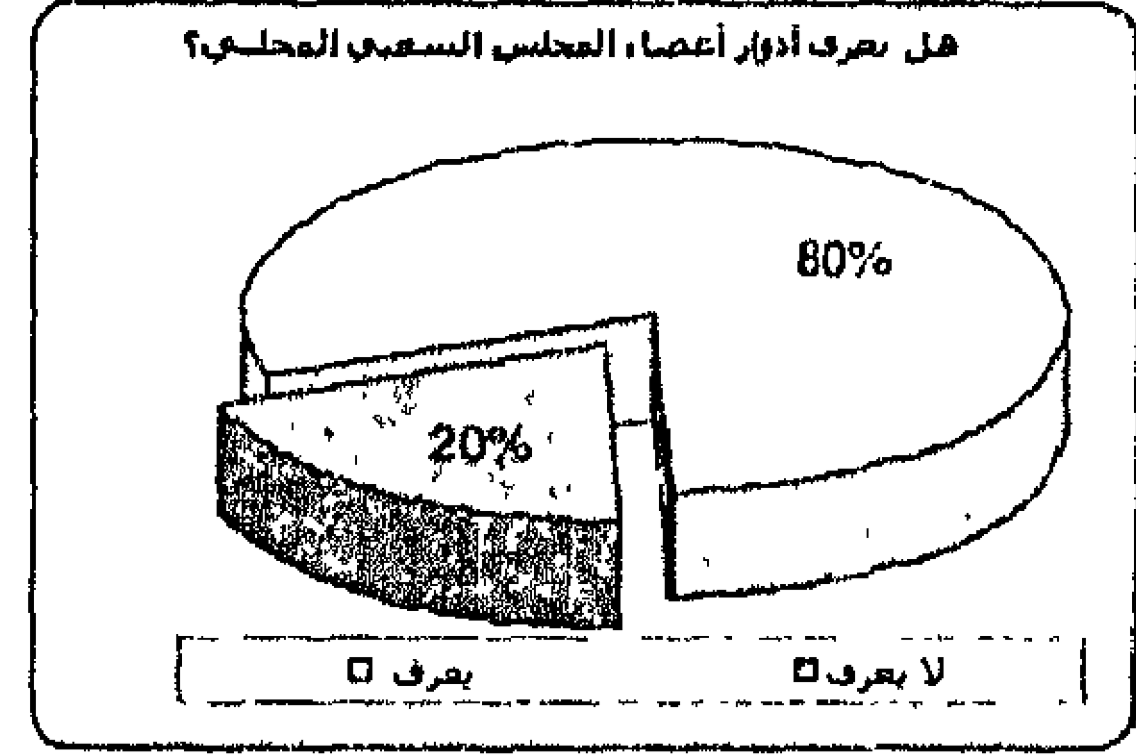
المجلس الشعبي المحلي للمركز والمدينة

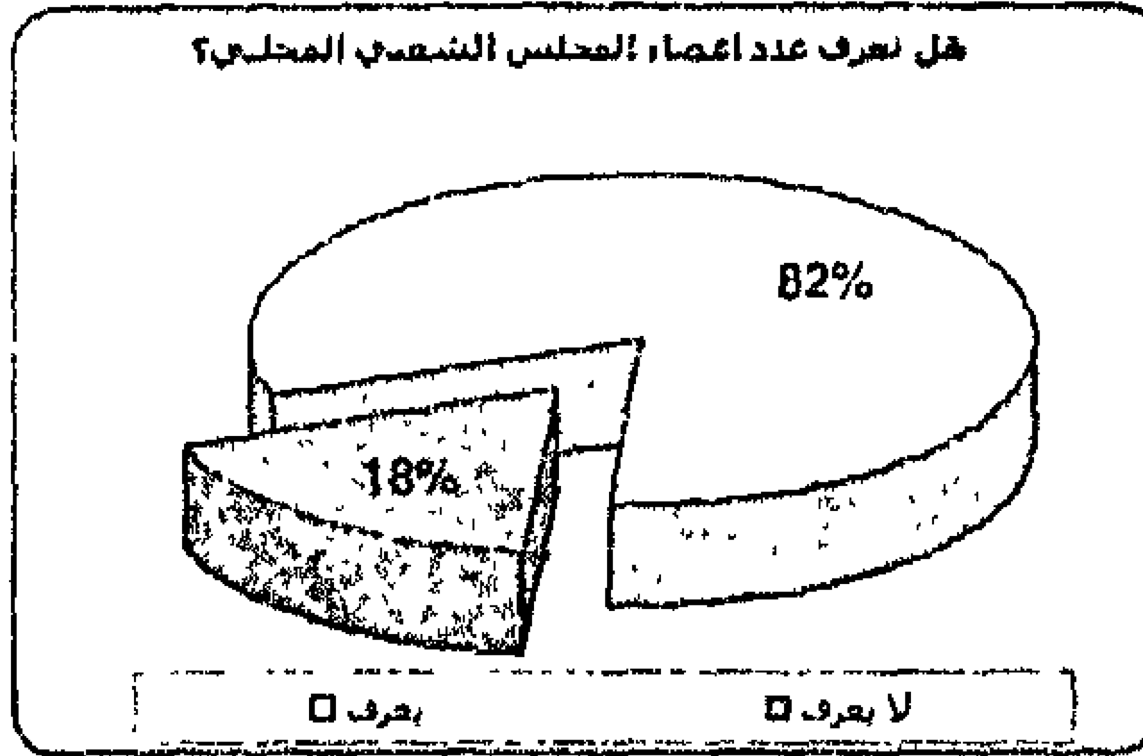


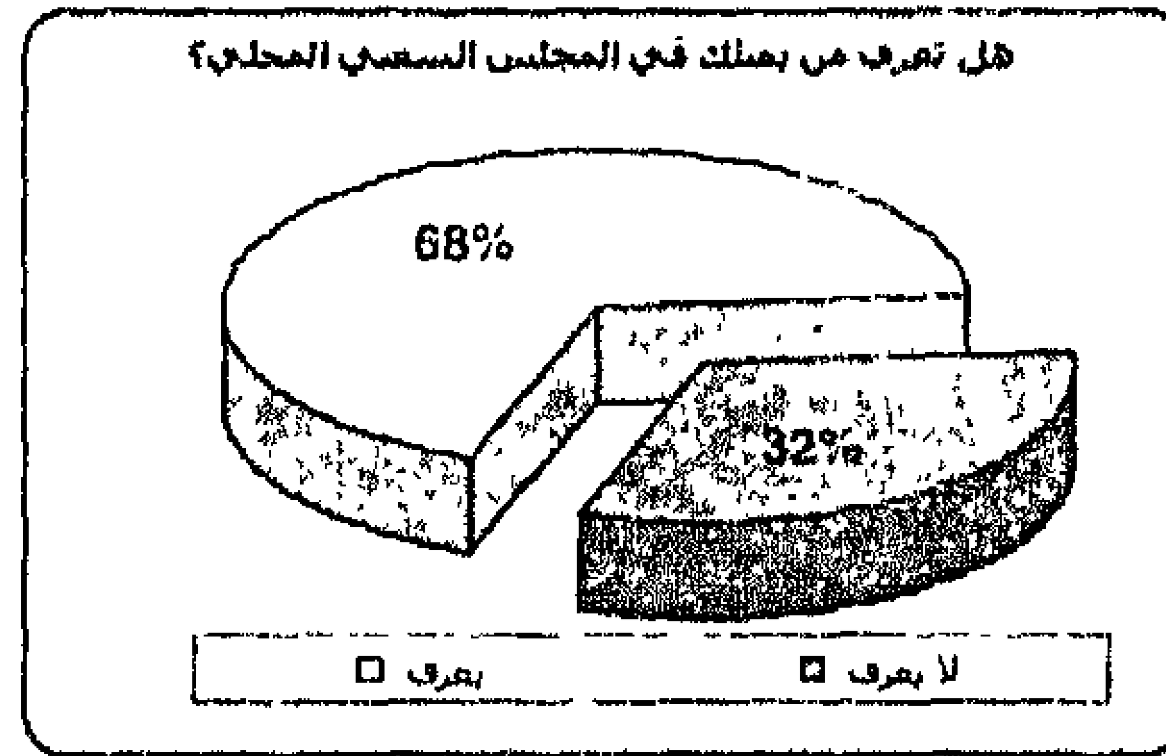
المجلس الشعبي المحلي للقرية

يلاحظ أن هناك تحسن كبير في نتائج التقييم والتي تعبر عن المزيد من المعرفة بقانون الإدارة المحلية واللائحة التنفيذية ، كما عبرت القيادات الشعبية عن تحسن ممارسة الأعضاء لدورهم داخل المجلس .

ملخص نتائج المسوح المجتمعية لعينة من المواطنين:







يلاحظ التحسن الكبير في معرفة المواطنين بالمجالس الشعبية المحلية ودورها

من المؤشرات الايجابية للانتخابات :

- متوسط نسبة التغيير في أعضاء المجلس المحلي بلغت حوالي 55٪
- في سنة 2002 فاز كل الأعضاء على مستوى المحافظة بالتزكية (لم تتم انتخابات)، أما في 2008 فقد فاز 2307 عضواً بالتزكية 161 عضواً بالانتخاب وسقط 72 عضواً .
- في سنة 2002 فازت 16 سيدة بالتزكية (من أصل 16 مرشحة)، وفي 2008 تقدمت 96 سيدة للترشيح وفاز منهم 92 سيدة.
- ترشح للانتخابات المحلية في 2008 عدد 21 من العاملين مع المشروع (المنسقين بالمواقع والمتطوعين)، منهم 7 سيدات و 14 شابًا .

ويمكن تلخيص صورة للوضع الحالي في النقاط التالية :

- جهاز شعبي أكثر فاعلية ومعرفة بأدواته وباستخدام مواد القانون المختلفة لصالح المجتمع وأكثر تواصلا مع المواطنين .

- مواطنون أكثر وعيًا بدور المجالس المحلية في خدمة المجتمع، وكيفية التعاون معها لتقوم بمسئولياتها بكفاءة، مع زيادة في إقبال المواطنين وخصوصًا الشباب والسيدات على الترشيح لعضوية المجالس المحلية والمشاركة الإيجابية في العملية الانتخابية.
- ممارسة كل من الجهاز الشعبي والجهاز التنفيذي ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين لأدوارهم بفاعلية وترجمة هذا التعاون إلى حلول عملية تؤكد ثمار هذا التعاون وتدفع نحو المزيد منه لصالح المجتمع.
- إنشاء جمعية "تنمية المحليات ودعم اللامركزية"، كأول جمعية في مصر متخصصة في المحليات، ملحق "ب" يلخص أهداف وأنشطة الجمعية.

ملحق أ:

ملخص أنشطة ونتائج مشروع نحو مجالس شعبية محلية فعالة

1ـ التدريب:

قام المشروع بتحديد الاحتياجات التدريبية لعدد 426 عضواً ممثلين لجميع المستويات (محافظة ـ مدينة ـ مركز ـ قرية) ونتج عن ذلك ثلاث برامج تدريبية (راجع الملحق)

قام المشروع بالتعاقد مع أفضل المراكز المتخصصة في المحليات، والتي تضم خيرة المتخصصين في هذا المجال، لإعداد المواد التدريبية وتنفيذ التدريب، وقد تم تدريب عدد 604 عضو مجلس شعبي محلي، ويمكن تصنيفهم كالتالي: 74 محافظة، 356 مركز ومدينة، 174 قرية. كما تم تدريب 38 من السكرتارية على التوثيق والأرشفة وكتابة التقارير، وأظهر التقييم تحسنًا كبيرًا في أغلب التدريبات.

2ـ التوعية:

قام المشروع باختيار أربع جمعيات متميزة والتعاقد معها من أصل 30 جمعية مرشحة، وذلك بالتنسيق مع وزارة التضامن الاجتماعي واللجنة التنسيقية، ومن خلال الزيارات الميدانية والجمعيات المختارة هي:

جمعية رابطة المرأة العربية.

الجمعية النسائية لتنمية المجتمع المحلي بكوم والي.

جمعية التقوى والإيمان السلامية للتنمية.

مؤسسة نور الأمم.

- تم تدريب الجمعيات على دور المجالس المحلية في خدمة المجتمع بإجمالي 34 مشاركًا.

- تم عقد 47 لقاء بإجمالي حضور1633 سيدة و1476، من الشباب لتعريف المواطنين بمن يمثلهم في المجالس المحلية، ودورها وأهمية التعاون معها ومع الجهاز التنفيذي لصالح مجتمعاتهم المحلية، وقد حضر هذه اللقاءات نخبة من الجهازين الشعبي والتنفيذي.
- تم تنفيذ 9 دورات رمضانية في كل مراكز المحافظة، اشتملت على دوري كرة قدم ومسابقة ثقافية عن المجالس الشعبية المحلية، شارك فيها 660 من الشباب.
- تدريب 20 مدرسًا على دور المجالس المحلية في خدمة المجتمع، وأهمية المشاركة الإيجابية كوسيلة لتحسين الخدمات المحلية، وقاموا بدورهم وعلى مدى شهرين بتدريب حوالي 7300 طالب من خلال مواد تدريبية مبسطة.
- تم تدريب 120 سيدة من الرائدات المجتمعيات وكذلك 13 شابًا من القيادات بمراكز المحافظة على دور المجالس المحلية والمشاركة المجتمعية واتفاقيات حقوق المرأة، وقاموا بدورهم وعلى مدى ثلاثة أشهر من خلال لقاءات دورية بتوعية 2780 من السيدات، و240 من الشباب داخل مجتمعاتهم.
- تم تنفيذ 7 مسابقات بحثية تضم أسئلة عن المجالس المحلية ودورها ويتطلب حل هذه الأسئلة سؤال أعضاء المجالس أو قراءة كتب في الإدارة المحلية، والتي تم تزويد المجالس بها، وقد شارك في هذه المسابقات 860 من الشباب من الجنسين.
- قامت الجمعيات الشريكة وبالتعاون مع المشروع بمساعدة 2265 مواطن بمختلف المراكز في استخراج بطاقة الرقم القومي وكذلك استخراج والكشف عن 4500 بطاقة انتخابية.
- مع بداية 2008 تم طباعة أجندة شهرية تتضمن مجموعة من رسائل التوعية بالمجلس المحلي ودوره وشرحًا للعملية الانتخابية.
- ومع اقتراب موعد انتخابات المحليات تم تصميم وطباعة بوستر لتشجيع المواطنين من الجنسين على المشاركة الإيجابية في العملية الانتخابية.
- تم تنفيذ 7 ورش عمل لشرح العملية الانتخابية وكيفية اختيار المرشحين وأعدادهم بواسطة المدربين من أعضاء المجالس المحلية بمشاركة 550 مواطنًا غالبيتهم من السيدات.
- تم تصميم وطباعة أول كتاب في مصر موجه للأطفال من 11إلى 15 سنة عن المجلس الشعبي المحلي ودوره، وكذلك حقوق الطفل بعنوان "السياسي الصغير"
- تم تنفيذ أول مسابقة بمصر على مستوى محافظة المنيا عن المجلس الشعبي المحلي ودوره وأدواته وقانون الإدارة المحلية من خلال اتفاقية مع مديرية التربية والتعليم وبمشاركة 36 مدرسة إعدادية و 900 طالب، وعلى مدى حوالي شهرين ومن خلال مواد تدريبية متدرجة الصعوبة تم الوصول للنهائي وتحديد المدارس الثلاث الأوائل.
- أكثر من مبادرة مجتمعية بشكل مباشر و30 بشكل غير مباشر، وجاري تنفيذ المزيد.

3ـ نظم المعلومات:

- زيادة نسبة النسخ الالكترونية لمحاضر جلسات ولجان المجالس في جميع أنحاء المحافظة من41٪ إلى 92٪ .
- اعتماد المجالس الشعبية المحلية على إرسال المحاضر وتقارير الاجتماعات من خلال البريد الالكتروني، مما أدى إلى سرعة وسهولة التواصل بين المجالس بعضها البعض.
- نشر أول موقع إلكتروني للمجالس الشعبية المحلية بمصر على شبكة الإنترنت الدولية لدعم الشفافية والتواصل والتعاون مع المواطنين.

ملحق ب:

جمعية تنمية المحليات ودعم اللامركزية

من خلال تنفيذ أنشطة التدريب والتوعية بمشروع "نحو مجالس شعبية محلية فعالة"، وحرصا على وجود آلية لاستمرارية الأنشطة بعد انتهاء المشروع، تبنى كل الشركاء إنشاء "جمعية تنمية المحليات ودعم اللامركزية" من قبل أعضاء المجالس الشعبية المحلية وتم إشهارها تحت رقم 1858 **بتاريخ** 13/ 8/ 2007.

مجلس إدارة الجمعية:

م	الاسم	الصفة	المهنة
1	سيد عبد الحميد خلف شعراوي	رئيس	مدير عام الشئون القانونية بالمحافظة
2	باهي صالح شعراوي صالح	نائب	صحفي بجريدة الجمهورية
3	علاء عادل علي محمود	أمين الصندوق	محاسب ببنك التعمير
4	مدكور حسن محمد مدكور	السكرتير	مراقب استثمار ببنك التنمية
5	دكتور بهاء فكري علي أحمد	عضو	طبيب
6	محمد طارق محمد أبو الفضل	عضو	مدير الشركة الشرقية للدخان
7	شمس الدين نور الدين	عضو	محامي رئيس الإتحاد الإقليمي للجمعيات الأهلية
8	جمال الدين غندور صديق بكر	عضو	وكيل قسم بإدارة المنيا التعليمية
9	وائل محمد مختار عبدالقادر	عضو	مندوب أخبار بالتليفزيون
10	عزه جمعه حسن حسين	عضو	معيدة بكلية آداب المنيا

الأنشطة الأساسية للجمعية:

وتعمل الجمعية على تحقيق أغراضها في هذه الميادين عن طريق الأنشطة التالية :

1ـ إنشاء وإدارة مركز تدريب لرفع مهارات وقدرات المؤسسات الأهلية .
2ـ التعاون مع جميع المعاهد العلمية المتخصصة في شتى المجالات التي تخدم أنشطة وأغراض الجمعية .
3ـ تدريب أعضاء المجالس الشعبية المحلية على كافة مستوياتها بالمحافظة .
4ـ تقديم المساعدات الاجتماعية المالية والفنية للأسر الفقيرة .
5ـ الاهتمام بالشباب وتدريبهم باعتبار أنهم كوادر المستقبل في مؤسسات المجتمع .
6ـ دعم الروابط بين الدول الصديقة لجمهورية مصر العربية ، من خلال توقيع اتفاقيات مع الكيانات المماثلة في هذه الدول لنقل الخبرات وتبادلها ، وكذا الهيئات التمويلية المختلفة .
7ـ تنفيذ البرامج الموقعة وذلك بعد موافقة الجهات المختصة .
8ـ الأنشطة التي تخدم وتحقق إغراض الجمعية سواء في المجال الثقافي أو العلمي ، الديني ، الاقتصادي ، البيئي ، التدريبي) .
9ـ نشر مفهوم اللامركزية ودعم تطبيقه .
10ـ تنمية المشاركة الفعالة للمجتمعات المحلية .
11ـ الدعم الفني والمؤسسي للمجالس الشعبية المحلية .
12ـ حملات توعية للمواطنين على المشاركة الفعالة .
13ـ تنمية وتفعيل التعاون مع الأجهزة التنفيذية على كافة المستويات لخدمة المجتمع .
14ـ الدعم الفني والمؤسسي للجمعيات العاملة في مجال المجالس الشعبية المحلية .
15ـ تعريف المجتمعات بمفهوم اللامركزية لتفعيل دور المواطنين .
16ـ إصدار نشرات دورية لدعم الأنشطة الأساسية للجمعية .
17ـ تنفيذ مبادرات وأنشطة لدعم وتفعيل العلاقة ما بين التنفيذيين والشعبيين والمواطنين .
18ـ تبادل الخبرات الخاصة بالمجالس الشعبية المحلية على مستوى الجمهورية .
19ـ دراسات ومسوح ميدانية للمجتمعات المحلية .

التعقيب والمناقشات للفصلين الخامس والسادس

رئيس الجلسة : د. محمد الراوي (الأستاذ بالجامعة الأمريكية)

المعقب د. أحمد إسماعيل (مدرس الإدارة العامة بأكاديمية السادات)

الحديث عن التجارب الناجحة، بات من الأمور التي يمكن ملاحظتها بسهولة خلال السنتين الماضيتين، حيث نبدأ بالحديث عن قنا والتي بدأها اللواء عادل لبيب، والذي يكمل تجربة ناجحة في الإسكندرية، كان قد بدأها دكتور عبد السلام المحجوب. . الدكتور المحجوب نفسه يكمل تجربته في وزارة التنمية المحلية من خلال عمل مسابقات بين القرى والمدن . . في إطار الظاهرة نفسها بدأ الحديث عن المنيا كتجربة ناجحة.

السؤال هنا هو ما هو المعيار الذي نحدد به التجارب الناجحة؟

انطلاقًا من اتفاقنا على أن الفيصل في هذا الإطار هو المواطن المحلي، فلابد من وضع تعريف محدد للتجربة الناجحة. وهنا أقترح تعريف التجربة الناجحة بأنها " التجربة التي تستخدم الموارد المحلية المتاحة ومنها المعونات «في إطار الخطة»، أي يتم دمج المعونة لخدمة خطة التنمية، وليس لخدمة خطة أخرى " . أي أن التجربة الناجحة هي التي تستخدم الموارد المحلية المتاحة البشرية والمادية بشكل مختلف وغير معتاد يرتقي بمؤشرات التنمية البشرية للمواطن المحلي بشكل مستدام وليس بشكل مؤقت، وذلك على أربع أصعدة رئيسية هي « متوسط دخل الفرد، معدل العمر المتوقع للمواطن، مستوى التعليم للمواطن، معدل المشاركة السياسية والمشاركة في مراكز صنع القرار" .

وبهذا يمكن دراسة كل تجربة من التجارب ومعرفة إذا كانت ناجحة أم لا، وعلى هذا الأساس أتمنى لو تم عرض هذه التجارب مرة أخرى في منتديات أخرى على أن يتم أخذ هذه المؤشرات في الاعتبار.

من خلال هذه المؤشرات سوف نستطيع التمييز بين ثلاث أشياء رئيسية وهي المخرجات والعوائد والأثر.

بالنسبة للمواطن المحلي لا يوجد اهتمام بالمخرجات، فهو لا يعنيه كم سيدة تم إصدار بطاقة انتخابية لها أو كم رجل شارك في البرنامج الانتخابي أو كم عضو مجلس شعب حضر جلسات المجلس، المهم ما هو الأثر الملموس والمباشر بالنسبة للمواطن.

بعبارة أخرى، هل إذا جلست في محافظة الإسكندرية أو المنيا ودرست مع التنفيذيين قصة التنمية المحلية وكيف نخرج بمخارج مهمة لتحريك التنمية المحلية، يكون ذلك أفضل.

مثلاً بالنسبة لمحافظة المنيا، وبدلا من القول بأن هناك 60 متطوعًا عملوا خلال الانتخابات، علينا أن نقول كم من الذين تم تدريبهم رشحوا أنفسهم في المجالس المحلية ودخلوا المجالس الشعبية المحلية، ثم ما هو معدل المشاركة السياسية على مستوى المنيا.

هناك نقطة أخرى تتعلق بمفهوم اللامركزية، فاللامركزية لا تعني زيادة اختصاصات المجالس الشعبية المحلية، فهذه المجالس يمنحها القانون اختصاصات منها فرض الرسوم بعد مراجعة مجلس الوزراء، كذلك فرض الضريبة المحلية، ومنها اختصاصات أخري بالنسبة للموازنة والخطة. اللامركزية لا تمتد للمجالس المحلية فقط، ولكن تمتد للمديريات والمرافق العامة داخل المحافظات.

أيضًا اللامركزية تعني أن يكون للمجالس المحلية سلطة صنع القرار في البرامج الإنمائية المحلية وفي أن يكون للمجلس الشعبي موازنة خاصة به يخطط على أساسها البرامج الإنمائية التي تحقق احتياجات المواطن، بعبارة أخرى، اللامركزية هي نقل لصنع القرار أكثر منها تزويد الاختصاصات المحلية.

اللامركزية أيضًا لا تعني أن التمويل المحلي يكون خالص من المحليات، ولكن يمكن أن يكون التمويل المحلي كما في مصر 85٪ منه من المركز و15 ٪ من المحليات، مع ملاحظة أن التمويل الذي يأتي من المحليات يفترض ألا يأتي من بيع الأراضي، ولكن لابد أن يأتي عن طريق جذب استثمارات جديدة أو عن طريق تخفيض الإنفاق العام أو عن طريق تحسين الخدمات العامة التي تقدم للمواطنين.

كذلك يجب أن يأتي التمويل عن طريق جذب الاستثمارات من خلال المشاركة بين المستوى التنفيذي والشعبي، حيث أن الاستثمارات هي التي تصنع تنمية وتخلق فرص عمل، وتزيد متوسط دخل الفرد، وفي هذا الإطار أؤكد على وجود ثلاث أنماط على العلاقة بين المجالس المحلية والمجالس التنفيذية:

1 ـ النمط الصراعي.

2 ـ النمط المسالم الذي يبحث عن مصالحة.

3 ـ النمط التعاوني . . والدكتور طارق القيعي قدم لنا نمطًا شبيهًا بالعلاقة بين إسرائيل وفلسطين.

المناقشات

أحد الحاضرين

ما ذكره الدكتور أحمد إسماعيل يعكس الواقع القائم، فهو يدل على المعاناة التي يعانيها السادة أعضاء المجالس المحلية في كل محافظات الجمهورية، إنهم يعانون معاناة شديدة، فالتشريع ليس في صفهم، وكذلك علاقتهم مع التنفيذيين والسلطة التنفيذية غير متوازنة، كل هذه الأمور تحتاج إلى حسم وإلي القيام بتعديل تشريعي حتي يكون للمجالس الشعبية المحلية حق مساءلة الجهات التنفيذية ويكون لها السلطة الأعلى.

لابد من حدوث انفراج سياسي على المجالس الشعبية المحلية، حيث نجد أن أعضاء المجالس الشعبية كلها بالتزكية في ظل غياب كامل لباقي الأحزاب والانتماءات . . أين اللذين أخذوا دورات؟ . . أين مؤشرات التنمية البشرية؟

إن مؤشرات التنمية غير متحققة، نظرًا لأن المجالس الشعبية المحلية مضغوط عليها ومحصورة في إطار ضيق من الخدمات الفردية أو المجتمعية التي لا تسمح لها بالانتشار.

الوضع السياسي القائم يحتاج إلى انفراجة حتى يستطيع أعضاء المجالس المحلية أن يصلوا إلى ما أرادوا . . وبالتالي أنا أقترح أن نعمل على إيجاد مجالس شعبية وغيرها من المجالس التشريعية والمنظمات المجتمعية.

أ. حسنين الشورى (عضو مجلس الشعب)

تحدث الدكتور يحيي عن المشاركة والتدريب، ومن خلال عضويتي في مجلس الشعب خلال الفصلين التشريعين السابق والحالي، أستطيع القول إن التدريب لم يحقق أهدافه. ففي الفصل التشريعي السابق (2000ـ 2005) كانت هناك ثلاث نائبات من الصعيد، بينما في الفصل التشريعي الحالي لا توجد أي نائبة فكيف نصدق أن هناك تدريبا تم لـ 300 شابا؟

أعتقد أنه لابد أن يكون هناك جسور ثقة بين المواطنين وأعضاء المجالس الشعبية حتى تتمكن هذه المجالس من تحقيق الصالح العام.

د. جمال شديد

تعليقي الوحيد على تجربة الإسكندرية، وهي مليئة بالإنجازات، لكن علينا أن نتذكر أن هناك تاريخًا كبيرًا في مجال العمل الأهلي، وقد شهدت المدينة إنجازات كبيرة جدًا في السابق، ويجب البحث عنها والبناء عليها.

هنا ، أود أن أقول للدكتور القيعي إنه كانت هناك جهود في الإسكندرية يجب البحث عنها مثل جهود السيدة زاهية مرزوق والمجالس التي أقامتها في الأحياء ومواجهتها للمشكلات ، كذلك تجربة المحافظ الأستاذ حمدي عاشور ، رحمه الله ـ فقد حقق إنجازات كبيرة ، علاوة على وجود جامعة عريقة مثل جامعة الإسكندرية تكتظ بالأساتذة الكبار ، أي أن الإسكندرية بها مقومات تساند هذا العمل الكبير .

فيما يتعلق بتجربة المنيا ، أذكر أن المنيا بها جامعة عريقة ، وهي تضم قيادات محترمة مثل الدكتور عبد المنعم شوقي ، الذي قام بتجارب كبيرة في المحليات .

في تقديري إن الذي يجمع التجربتين هو النموذج السبرنطيقي ، فالمدخلات والمخرجات والتغذية الاسترجاعية متشابهة ، وهنا أتفق مع الدكتور إسماعيل فيما قاله عن أهمية الأثر بالمقارنة باحتياجاتنا .

هنا أتساءل : هل يقصد الدكتور يحيي في دراسته منهج العملية المعروف بـ Process Or Unit ، والذي يقصد به التغيير البشري . . أعتقد أنه يوجد تداخل ما بين ما هو مادي وما هو بشري . . رغم اختلاف المدخلين واختلاف ما يستهدفه كل مدخل منهما . كما أعتقد أن الرجوع إلى هذا المدخل في دراسات تنظيم المجتمع في الخدمة الاجتماعية مهم جداً .

نقطة أخيرة ، يوجد مع النموذج السبرنطيقي منهج قديم وهو "المكمل" وأعتقد أن الاعتماد عليه سيوفر موجه لهاتين التجربتين .

د. محمد الراوي

عندي ملاحظة عن التجربتين الرائدتين اللتين تم تقديمهما ، أنا أستاذ جامعة ، لكني أرى أن النظرة إلى هذه التجارب غالبًا ما تكون برؤية أخرى غير رؤيتنا كأساتذة أو كعلماء لهذا الموضوع . دورنا كعلماء أن نذهب لنري هذه التجارب الناجحة ونعطيهم تقييمنا لها ، وما هو اللازم عمله لتكون أفضل مما هي عليه ، وكما قال الدكتور طارق القيعي علينا أن نكون قريبين من الواقع حتي يكون تقييمنا له أقرب إلى الصحة .

ما قيل عن غياب نائبات الصعيد عن مجلس الشعب ، لا يعني فشل تجربة التدريب والتوعية في تجربة المنيا ، ربما كانت السيدات في سوهاج وليست المنيا ، ما يعني أن التجربة لم تتخلف ولابد أن نفرق بين أبحاث علمية ومحاولات شعبية أو محلية .

د. مختار الشريف

الحقيقة أن التعامل مع السلطة صعب جدًا ليس في مصر فقط ولكن في كل مكان وهذا معناه أننا لابد أن ننهض ونرتفع بالمجتمع المدني ، وفي هذا أري أن المجالس الشعبية المحلية جزء من المجتمع

المدني لأنها تصدر توصيات، أما لو أخذت قرارات فسوف نعتبرها جزء من الحكومة، وليست من المجتمع المدني، ولذلك أقول إن الضرائب لا تفرض إلا بتشريع صادر عن مجلس الشعب.

بهذا يتضح أن كل التوصيات التي تطالب بضرورة قيام المجالس الشعبية بفرض ضرائب غير دستورية . . أما الرسوم فكانت تفرضها المجالس الشعبية المحلية، ثم تم الاعتراض عليها مما دفع البعض إلى الرجوع عنها، وهذه مشكلة المحافظات المتجاورة على سبيل المثال لو أن محافظة (أ) فرضت رسوما، ومحافظة (ب) المجاورة لها لم تفرض تلك الرسوم سيتحمل المواطن العادي دفع ثمن الخدمة، في حين أن زميله الموجود على بعد 10 أمتار لا يدفع هذا الثمن (هناك خطوط وهمية تقسم القرية الواحدة بين محافظتين)، وهذا ظلم.

ثانيًا: إذا كانت تلك الرسوم تدخل الصناديق المحلية ولا يعرف أحد الدهاليز التي تسير فيها، فهل من الأفضل فرض رسوم محلية أم الإبقاء على ها كما هي الآن؟

ولذلك أؤكد أهمية دور المجالس المحلية، والتطوير الحاصل في الإسكندرية والمنيا يجب أن يعمم على باقي المحافظات، لأن التعامل مع المواطن العادي يعطيه الثقة، خلافًا لأماكن أخرى يعاني فيها المواطنون من سوء تعامل في ظل جهل موظفين قد يكونون بدرجة وكلاء وزارة بالقانون واللوائح التنفيذية التي يتعاملون بها.

نتيجة هذا الجهل يجهل هذا الموظف كيفية التعامل مع المواطن في حدود القانون، ما يسبب العديد من المشاكل، خصوصًا عندما يتعامل مع مواطن يعرف القانون ويعرف اللوائح أو يجد مساندة من محام يعرف الإدارة المحلية بصورة جيدة.

مثل هذه الملاحظة هي التي توضح لماذا تحظى المجالس الشعبية خاصة في الإسكندرية بدور كبير. وما فعله المستشار الجندي في الإسكندرية من خلال ما رفعه من قضايا على المحافظة يؤكد أن المجتمع المدني باستطاعته فعل الكثير، ويستطيع اكتساب ثقة المواطن بما يفعله له.

هناك نقطة مهمة أثارها السيد رئيس الجلسة، وهي أنه يجب أن يكون للمجالس الشعبية المحلية مكاتب فنية، وقد بح صوتنا بالمطالبة بأن يكون لمجلس الشعب مكاتب فنية تخدم الأعضاء بدلا من وجود مكتب واحد لا يفي باحتياجات 440 عضواً، ليس مطلوبًا منهم أن يفهموا كل شيء. أيضا عضو المجلس المحلي ليس مفترض أنه يفهم في كل شيء، ويجب أن نوفر له الإمكانيات والوسائل التي يستطيع بها معرفة ما يدور في المحافظة.

نقطة أخيرة تتعلق بالاشتباك الحادث ما بين المركزيات والمحليات، والذي تجسده ظاهرة الهيئات مثل: هيئة التنمية السياحية، هيئة التنمية الصحية، هيئة التنمية الزراعية، هذه الهيئات تجمع الموارد المحلية وتعطيها للإدارة المركزية في القاهرة، أعتقد أن تلك الهيئات لابد أن يكون للإدارة المحلية رأي

فيها، ولا نقول سلطة عليها، لأن الموارد التي يتم جمعها ضخمة، ونستطيع أن نعطيها للمحليات لتستخدمها في التنمية وليس الاستثمار، مع ملاحظة أن الضرائب الناتجة من الاستثمار سوف ترجع إلى الميزانية العامة.

أ. نصر أبو اليزيد (الاتحاد العام لنقابات عمال مصر)

سوف أتحدث بصفتي مواطنا من محافظة الإسكندرية، وبهذه الصفة أقول إن المجالس المحلية بالكامل غير فعالة ولا تؤدي الدور الذي أنشئت من أجله، لأنه لا يوجد فصل بين السلطات، خصوصا السلطتين التنفيذية والشعبية.

ولكن عندما يتحدث الدكتور طارق القيعي عن تجربة ناجحة في الإسكندرية، أتفق معه من واقع تجربتي حيث أنني كنت عضواً معه في المجلس المحلي لمدة دورتين.

المجلس المحلي في الإسكندرية ينحت في الصخر، شوارع الإسكندرية في الشتاء بها مشاكل وفي الصيف يوجد بها زحام مصطافين، ولا توجد فرصة كي يتحرك أحد، لكن المجلس الشعبي بمجهوداته البعيدة عن الحكومة قام بالعديد من الأنشطة المتميزة مثل مشروع النظافة، الذي أوكل ولأول مرة على مستوى الجمهورية، لشركات خاصة. . الإسكندرية كانت من المدن التي يقال إن بها تلوث بيئي، فأهتم المجلس الشعبي بنظافتها وغير منها.

ما قاله الدكتور أحمد إسماعيل عن أن التجربة لابد أن تحقق عدداً من المؤشرات يؤكد أن الواقع شيء، والبحث الأكاديمي شيء آخر.

<u>د. سامي الطوخي</u>

أريد أن أعقب على مسألة الاستجواب ومشكلة التمويل المحلي والرسم والضريبة ثم القرارات التي تأخذها المجالس الشعبية المحلية.

<u>أولاً:</u> الاستجواب، صحيح أن المجالس الشعبية المحلية جاءت في الدستور في الباب الخاص بالسلطة التنفيذية، ولكن هذا لا يمنعها من القيام بدورها الرقابي، وهذا طبيعي فداخل السلطة التنفيذية يمكن أن يكون هناك جهاز مراقبة، مثل الجهاز المركزي للمحاسبات، والرقابة الإدارية، وباقي الأجهزة التنفيذية الأخرى التي تتولى الرقابة وتأخذ اختصاصات وتصدر تقارير. أيضًا توجد داخل الوزارة الواحدة إدارة للتخطيط وإدارة للمتابعة وإدارة للتفتيش، وأحيانًا يتم تسميتها إدارة التخطيط والمتابعة، وهذا خطأ فلابد أن نفصل إدارة التخطيط عن المتابعة، لأننا عندما نضع خطة، لابد أن تقوم إدارة المتابعة بمتابعتها وتنفيذها، ومعرفة ما إذا كان هناك سلبيات أم لا، ومعرفة إذا كانت الخطة حققت الهدف أم لا؟

نحن جناحين لطائر واحد نكمل بعض البعض، فليس هناك ما يمنع قانونًا من أن يكون هناك استجواب من جانب المواطن، ولكن عندنا مشكلة حتى على مستوى مجلسي الشعب والشورى، تفقد الاستجواب قيمته، بل وتضيع فعالية لجان تقصي الحقائق، هذه المشكلة تتمثل في عدم وجود قانون أساسي للشفافية، أما في الخارج فالمواطن له الحق أن يتوجه إلى الموظف المختص مباشرة ويسأله عن بيانات ووثائق وخطط ومعلومات وميزانيات، ومن حقه أيضا أن يأخذ صورة منها دون أن يكون من حق الموظف أن يسأله إلا عن هويته، وما الذي يريده من المعلومات، مع الالتزام بـ 7 ضوابط تتعلق بالأمن القومي.

<u>النقطة الثانية:</u> أنه يمكن للمجالس الشعبية المحلية أن تفرض رسومًا مع بعض القيود الرسمية مقابل خدمة، وفي بعض الأحيان تتجاوز المجالس وتفرض ضريبة أي رسم أكثر من التكلفة، بالإضافة إلى هامش ربح . . إذا كان القانون يمنع المجالس من فرض ضرائب، فأعتقد أنه من الصائب أن نقترحها كضرائب نوعية لمشروعات محددة كبناء مدارس، شرط أن تنتهي بانتهاء المشروع.

بالنسبة لتوصيات المجالس الشعبية، أشير إلى أن المجلس الشعبي المحلي يمتلك شخصية اعتبارية ويمثله رئيسه، وبهذا يستطيع أن يشكل لجنة قانونية، وأن يرفع قضايا ضد من يخالفون توصياته أو للطعن على قرارات المجلس التنفيذي أمام مجلس الدولة.

أ. محمد السيسي

بالنسبة لفرض الرسوم، أود أن أوضح لكم أن القانون 43 لسنة 79 أعطى الحق لوزير الإدارة المحلية أن يفرض رسومًا محلية لصالح المحافظات . . هذا النص تم الطعن عليه أمام المحكمة الدستورية فقررت إلغاءه، ولكن بسبب عدم نشره في " الوقائع المصرية "، وليس لمخالفة مضمونه للدستور.

أما ما قاله د/ أحمد إسماعيل فهو شيء رائع، ولكن للأسف هذا الكلام ينطبق على التجربة المحلية الناجحة في المحافظة، وليس علي المجالس الشعبية المحلية، نحن هنا نعرض تجارب المجالس الشعبية في الإسكندرية والمنيا. وكنت أتمنى منه أن يقول ما هو المعيار في الحكم على تجربة المجلس المحلي لا المحافظات.

د. فتحي محمد إبراهيم

الواضح من التجربتين اللتين عرضتا في هذه الجلسة أن المجتمع المدني صاحب دور أساسي فيهما، ولو كان المجتمع المدني يتعارض مع الإدارة التنفيذية وجهة الأمن فان هذا النجاح ما كان ليحدث.

لقد عرفت الإسكندرية مجتمعا مدنيًا قويًا منذ زمن، وتذكرون بلا شك دور الدكتور محمود القاضي، وماذا فعل في مصر كلها وليس الإسكندرية فقط. كان يمثل فعلا مجتمع مدني حقيقي. كذلك لا يمكن أن أنكر دور جامعة الإسكندرية، حيث أنها كانت ومازالت صاحبة دور مؤثر.

في تقديري، أنه لابد من تطوير المجتمع المدني وكنت أتمني، ونحن نعرض التجربة في الإسكندرية أو المنيا أن نتعرض لتشكيلة المجتمع المدني فيهما وما هي مساهمته في تطوير ونجاح المجالس الشعبية. كما كنت أتمنى من دكتور مصطفى أن يدعو أحد العاملين في المجالس الشعبية في دمياط، لكي يشرح قضية أجريوم، وكيف أن المجلس الشعبي ومحافظ وشعب دمياط والمجتمع المدني أخذوا موقفًا ضد الشركة . . فهذه تجربة يجب أن توضع في الاعتبار مع تجربة الإسكندرية والمنيا.

ردود المتحدثين: د. أحمد إسماعيل

أريد أن أؤكد على شيء مهم جدا هو أن العلاقة بين المجتمع العلمي ومجتمع الجامعات والباحثين والشعبيين تكاملية. أما عن السؤال الخاص بكيفية تقييم المجالس الشعبية المحلية، فأشير إلى أن المجالس الشعبية المحلية تصب في نفس الاتجاه مع المجالس التنفيذية لخدمة المواطن، حيث توجد مرحلة وسيطة، وهي كيفية تحويل التوصيات إلى قرارات من خلال عملية اتصال تهدف لإقناع الجهات التنفيذية بتحويل الخطط إلى واقع يستجيب لمتطلبات المواطن.

أما تفعيل المجالس الشعبية المحلية فتحتاج إلى ثلاث أشياء:

1- أن يتم قصر مدة رئاسة الدولة على فترتين فقط متصلتين أو منقطعتين.

2- أن يتم الفصل بين رئاسة الدولة ورئاسة أي حزب.

3- أن يتم تعديل بعض بنود قانون الإدارة المحلية، بحيث يتم تطعيم المجالس المحلية بـ10٪ من الخبراء والمعنيين الذين يمكن لهم تدعيم المجالس المحلية، ويتم رفع بدلات المجالس المحلية.

<u>د. طارق القيعي</u>

تحدث الدكتور جمال عن جيل عظيم مثل محمود مرزوق وحمدي عاشور. وهنا أريد أن أقول إننا أخرجنا كتابًا عن المجلس المحلي في الإسكندرية، والذي تعود جذوره إلى سنة 1816، ما يعني أنه أقدم مجلس بلديات في حوض البحر المتوسط، محمد على هو الذي أنشأ مجلس بلدية الإسكندرية، وكان فيه التنفيذيون والشعبيون، أقصد أن قوة المجلس الشعبي في الإسكندرية شيء متوارث.

الشيء الثاني هو التعاون مع الجامعة، أنا كنت عميد كلية لدورتين وأقدر تمامًا دور الجامعة، علمًا بأن هناك بروتوكول تعاون بين المجلس والجامعة، يوجد بمقتضاه داخل كل لجنة شعبية، أثنين من المستشارين من أساتذة الجامعة.

أ. يحيى زكريا

أريد أن أرد على الدكتور أحمد بشأن ما أثاره عن معايير نجاح المشروعات، فقد ذكر معياراً مهما جدًا وهو الاستدامة، مشروعنا أهتم بهذا الموضوع ومن هنا جاءت فكرة جمعية تنمية المحليات ودعم اللامركزية ومن هنا أيضا جاءت فكرة تكوين كوادر من أعضاء المجالس الشعبية المحلية ليكونوا مدربين أكفاء ولتعميم الفائدة على زملائهم . . أما المبادرات فهي نتيجة إيجابية قدمها المواطنون، وساهمت في حل مشاكل وهذا من أعظم النتائج . . لقد تم عمل تقييم للمشروع من جهة محايدة ويسعدني أن أشارك حضراتكم نتائج هذا التقييم.

ردا على ما ذكره النائب حسنين الشورى، أقول إن عدد السيدات المشاركات في المنيا تضاعف 6 مرات مقارنة بعام 2002، وهذا يعكس نجاح المشروع.

أخيرا أقول، نحن لا نعرض نجاح الجهاز التنفيذي، حيث أن مشروعنا وحسب تصميمه يتعامل مع الجهاز الشعبي فقط، ولكننا ولتعميق وعي المواطنين وتأكيد تعاون الجهاز الشعبي والتنفيذي تم التعاون مع الجهاز التنفيذي لإنجاح أو إنجاز هذه المبادرة وبالتالي نجح الجهاز الشعبي في حل 67 مشكلة، وأعتقد أنه رقم كبير.

الباب الثالث

تقديم الخدمات على الصعيد المحلي

الفصل السابع

تقييم دور الحكومة المركزية

في تمويل الخدمات على المستوى المحلي

دراسة حالة قطاع التعليم قبل الجامعي في مصر

د. خالد زكريا أمين[1]

مقدمة:

يسعى هذا الفصل إلى تقييم دور الحكومة المركزية في تمويل الخدمات المقدمة على المستوى المحلي، وذلك من خلال تحليل تمويل قطاع التعليم قبل الجامعي في مصر. ولتحقيق ذلك الهدف قسم الفصل إلى ثلاثة محاور: الأول تناول تحليل دور الحكومة المركزية في تقديم الخدمات، مركزاً على أشكال ومنطق العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وطبيعة الخدمات ومدى تنفيذها لوظائف الدولة الرئيسية في الاقتصاد. أما الثاني، فقد تعامل مع هيكل تمويل قطاع التعليم قبل الجامعي في مصر من حيث الجوانب المؤسسية والإدارية التي تحيط العمل في ذلك القطاع والأدوار التمويلية المختلفة التي تقوم بها الأطراف الرئيسية في معادلة التمويل، وهم وزارة التربية والتعليم والهيئات الخدمية التابعة للقطاع ومديريات التعليم على مستوى المحافظات. ويقدم هذا الجزء تحليلاً لجانبي الإيرادات والنفقات لهذا القطاع، مع التركيز على إجراء المقارنات بين البنود التمويلية الرئيسية في الحسابات الختامية للمديريات أو المقارنات بين المحافظات والقطاعات المحلية المختلفة. ويركز المحور الثالث من الدراسة على تقييم تمويل التعليم قبل الجامعي في مصر على مستويين، المستوى الأول: ويتمثل في تقييم مدى كفاءة الإنفاق على التعليم قبل الجامعي، والمتمثل في ارتفاع التكلفة على الرغم من تواضع مستوى وكيف مخرجات العملية التعليمية، أما المستوى الثاني: فيركز على فعالية وعدالة تمويل أو الإنفاق على التعليم قبل الجامعي في مصر.

أولاً: تحليل دور الحكومة المركزية في تقديم الخدمات:

تلعب الحكومة المركزية دوراً هاماً في تمويل الخدمات على المستوى المحلي، إلا أن طبيعة هذا الدور ومحوريته تتفاوت من دولة إلى أخرى، نظراً لطبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية أو الإدارة المحلية، وطبقاً لأهمية وطبيعة الخدمة محل النقاش. فعندما تسود اللامركزية وتعطي الحكومات المحلية مسئوليات وواجبات واسعة، يستتبع ذلك تخصيص أوعية إيراديه رئيسية لهذه

(1) مدرس الإدارة العامة ـ كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة القاهرة..

الحكومات حتى يمكنها الإنفاق على تمويل أداء الواجبات والقيام بالمسئوليات. وكنتيجة مباشرة لذلك، يتراجع دور الحكومة المركزية في تمويل الخدمات على المستوى المحلي، ويتوقف دورها عند سد جزء من العجز المحلي الذي قد يحدث على مستوى الوحدات المحلية، أو التدخل ببرامج محددة لتحقيق أهداف قومية، على رأسها العدالة والتحقق من كفاءة تقديم الخدمات، وتحقيق المعايير القومية بشأن هذه الخدمات.

أما عندما تسود المركزية ويتضاءل دور الوحدات المحلية في تقديم الخدمات وأداء الأدوار التنموية، فيرتبط ذلك بسيطرة للحكومة المركزية على تمويل الخدمات المقدمة على المستوى المحلي، سواء كان ذلك نتيجة مباشرة لكون الحكومة المركزية تؤدى هذه الخدمات من خلال وحدات إدارية تابعة لها مؤسسيًا وإداريًا، ولكنها تعمل على المستوى المحلي، أو لكونها تؤدي هذه الخدمات من خلال وحدات إدارية تابعة إداريًا ومؤسسيًا لنظام الإدارة المحلية، ولكنها تأتمر بسلطة الحكومة المركزية في ظل ما يعرف بنظام عدم التركيز Deconcentration.

وفي هذا الإطار يبدو من الضروري التفرقة بين نظامين لعدم التركيز. النظام الأول: يتسم بأن الأجهزة الحكومية التي تعمل على المستوى المحلي (كمديريات وإدارات الخدمات في السياق المصري) تخدم كوكلاء للحكومة المركزية على المستوى المحلي، وتنفذ سياساتها وأهدافها دونما تدخل أو دونما استحواذ على نطاق معين من السلطات والمسئوليات. ويعرف هذا النظام بعدم التركيز دون سلطة Decentralization without Authority. أما النظام الثاني: فيتسم باستمتاع الحكومات أو الإدارات المحلية بنطاق من السلطات والمسئوليات في أداء الخدمات، سواء كانت هذه السلطات منقولة من المستوى المركزي Devolved أو مفوضة من الحكومة المركزية Delegated، ويعرف هذا النظام بعدم التركيز في وجود سلطة Decentralization with Authority.[(2)]

في الوقت نفسه فإن علاقة الحكومة المركزية مع الحكومات المحلية تتفاوت داخل حدود نفس الدولة، وفقًا لطبيعة الخدمات التي تسعى الحكومة المركزية إلى اقتسام الأدوار والمسئوليات بشأنها مع الحكومات المحلية، ووفقًا للأدوار التي تسعى الحكومة المركزية القيام بها من وراء هذه الخدمات. فبالنسبة لطبيعة الخدمات هناك خدمات سيادية، تظل حكرًا على الحكومة المركزية، من حيث التقديم والإنتاج، وكنتيجة لذلك من حيث التمويل، ومن أمثلة هذه الخدمات: الدفاع والأمن والعدالة والشئون الخارجية. وهناك نوع من الخدمات يعرف بخدمات الإنتاج الكبير أو خدمات الاحتكار الطبيعي Natural Monopoly، وهى الخدمات التي تقل تكلفتها مع زيادة عدد المنتفعين بها، وبالتالي فإن الحكومات المحلية في ظل أعداد المقيمين فيها قد لا تكون المستوى المناسب لتقديم و/ أو إنتاج هذا النوع من الخدمات، مثل الخدمات المرفقية كالكهرباء والمياه والاتصالات. وبطبيعة الحال فإن تبعية

(2) John M. Cohen and Stephen B. Peterson, Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries, Connecticut: Kumarian Press, Inc., 1999, pp. 24-29.

هذه الخدمات للحكومة المركزية أو الحكومات المحلية يتوقف على توزيع أعداد المنتفعين والتكنولوجيا المستخدمة وهيكل التكلفة السائد. [3] وكنتيجة مباشرة لذلك تختلف الترتيبات التمويلية لهذه الخدمات، فإما أن تلعب فيها الحكومة المركزية الدور الرئيسي، وإما أن يتم تقاسم مسئوليات التمويل بشكل أو بآخر، وفقًا لطبيعة تقسيم الأدوار بين الطرفين. أما النوع الثالث من الخدمات فيتسم بطبيعته المحلية الواضحة، مثل خدمات النظافة والإنارة، وإنشاء وصيانة الطرق الداخلية وخدمات أخرى كالتعليم الأساسي والصحة العامة. وعادة ما تترك الحكومات المركزية هذه الخدمات والمسئوليات وهياكلها التمويلية إلى الحكومات المحلية، باعتبارها المستوى الأجدر بتقديم هذه الخدمات بشكل يعكس تفضيلات المواطنين المحليين، ويزيد معدلات الكفاءة الاقتصادية.

وتتأثر قضية العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية بقضية الأدوار أو الوظائف الرئيسية التي تقوم بها الدولة كنتيجة مباشرة لفشل السوق. وفي هذا الإطار يمكن التمييز بصفة عامة بين ثلاث وظائف أساسية للدولة: وظيفة تخصيص الموارد allocation function، الوظيفة التوزيعية distribution policy، ووظيفة تحقيق الاستقرار على المستوى الكلي stabilization policy. [4]

وتهتم وظيفة تخصيص الموارد بالتعرف على ما إذا كانت برامج الضرائب والإنفاق الحكومي يمكن أن تؤدي لتحسين مجموعة السلع والخدمات التي ينتجها الاقتصاد. وينظر لعملية تخصيص الموارد باعتبارها المجال الأرحب لتدخل الدولة التي عليها أن تضع حدود هذا التدخل وميكانزمات ممارسته. وتؤكد الأدبيات في مجال المالية العامة واللامركزية المالية، على أن تقديم الحكومات المحلية للسلع والخدمات العامة يؤدي إلى تخصيص أكثر كفاءة للموارد. ويقوم هذا الفهم على مفهوم الـ Subsidiarity والذي يعني "أنه يجب تقديم السلع والخدمات من خلال أصغر وحدة محلية يمكنها التمتع بمنافع هذه الخدمات وتحمل تكاليف تقديمها". ويرجع ذلك إلى عدد من الأسباب: [5]

- نظرًا لأن الحكومات المحلية أكثر قربًا من المواطنين المحليين المقيمين داخل نطاق وحداتها المحلية، فهي أكثر قدرة على تقديم مزيج السلع والخدمات الذي يشبع ويلبي الرغبات والتفضيلات المختلفة لناخبيها مما يحقق درجة أعلى من الرضا، وبالتالي زيادة الرفاهية الاجتماعية.

- هناك ضغوط سياسية ومؤسسية تحد من قدرة الحكومة المركزية على تقديم مستوى أعلى من الخدمات في بعض الوحدات المحلية دون الأخرى، حيث إن الحكومة المركزية مطالبة بالالتزام بالنمطية والتوحيد في تقديم السلع والخدمات عبر أنحاء الدولة.

---

(3) Richard Bird, Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. National Tax Journal, Vol. 46, No. 2, 1993, pp. 211-212.

(4) Richard Musgrave and Peggy Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, Fifth Edition, Singapore: McGraw-Hill International, 1989, pp. 8-13.

(5) Wallace E. Oates, An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature , Vol. XXXVII, No. 3, September 1999, pp. 1121-1123.

- يؤدي التقديم اللامركزي للسلع والخدمات إلى تعظيم الكفاءة الاقتصادية. فالحكومات المحلية أكثر قدرة من الحكومة المركزية على تقديم الحجم الكفء من السلع والخدمات، وهو الحجم الذي يتساوى عنده مجموع المنفعة الحدية للمقيمين مع التكلفة الحدية لتقديم السلع والخدمات. نظراً لدرايتها بالتكلفة الحقيقية لتقديم هذه السلع والخدمات والتي تختلف من وحدة محلية لأخرى.

وتعنى الوظيفة التوزيعية للدولة بتحديد المنتفعين والمتضررين من السياسات التي تتبعها الحكومة، وعادة ما يتم تطبيق السياسات التوزيعية باستخدام نظام الضرائب والتحويلات، والذي يجمع بين فرض ضرائب تصاعدية على أصحاب الدخول العالية مع منح الدعم لأصحاب الدخول المنخفضة. كما يمكن تطبيق السياسات التوزيعية من خلال فرض ضرائب تصاعدية تمول حصيلتها الخدمات العامة كالإسكان الشعبي، والذي يخدم مصالح الأسر ذات الدخل المنخفض. وأخيراً، يمكن إعادة توزيع الدخل من خلال فرض ضرائب على سلع الأغنياء ومنح الدعم في نفس الوقت لسلع الفقراء.

وتوصي الكتابات والخبرات الدولية في مجال اللامركزية بلعب الحكومة المركزية الدور الأكبر في القيام بوظيفة إعادة التوزيع.[6] فالحكومة المركزية هى الوحيدة التي لديها القدرة السياسية والمؤسسية على إعادة توزيع الموارد من الحكومات المحلية الغنية إلى الحكومات المحلية الفقيرة.[7] كذلك فإن انتقال المقيمين عبر الوحدات المحلية (Mobility) يعد قيداً على قدرة الحكومات المحلية على تنفيذ سياسات إعادة التوزيع، لما قد يترتب على مثل هذه السياسات من جذب لذوي الدخول المنخفضة وحفز للمقيمين من ذوي الدخول المرتفعة الذين سيتحملون العبء الضريبي لمثل هذه السياسات على المغادرة.[8] في الوقت نفسه عادة ما تسيطر الحكومات المركزية على الضرائب التصاعدية التي تهدف في جوهرها إلى إعادة توزيع الدخل.

---

(6) ومن أبرز أمثلة لهذه الكتابات:

- **Feldstein, Martin, Wealth Neutrality and Local Choice in Public Education, American Economic Review, 65, 1975.**
- **Bird, Richard M., and Francois Vaillancourt. Eds., Fiscal Decentralization in Developing Countries. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.**
- **Yilmaz, Serdar, and Robert D. Ebel, Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, Washington, D.C.: The World Bank Institute, 2002.**
- **Oates, Walace E. 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.**
- **______________, An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature, Vol. 37, 1999.**
- **Musgrave, Richard A., The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill, 1959**

(7) Paul Smoke, Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice, United Nations Research Institute for Social Development, Democracy, Governance, and Human Rights Programme, Paper No.2, February 2001, p. 4.

(8) للمزيد من النقاش حول مسألة اللامركزية والهجرة الداخلية للمقيمين، أنظر:

Khaleghian, Peyvand, Decentralization and Public Services: The Case of Immunization. Social Science & Medicine, Vol. 59, 2004, PP. 163-83.

Basely, T., and S. Coate, Centralized Vs. Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis. National Bureau for Economic Research Working Paper 7084, 1999.

وإذا كانت الكتابات تركز بشكل أساسي على عنصر سهولة انتقال الأفراد عبر الوحدات المحلية كمبرر لعدم قيام الوحدات المحلية بوظيفة إعادة التوزيع، فإن هناك خبرات دولية تقلل من قدرة الأفراد على الانتقال كنتيجة مباشرة للارتباطات القبلية، العائلية والتي قد تضع محدداً اجتماعيًا وثقافيًا على التنقل. كذلك فإن الكتابات تشير إلى تكلفة مرتفعة (Transaction Cost) للانتقال إلى الحد الذي يجعل مسألة الانتقال لجني عوائد من سياسات إعادة التوزيع المقدمة في ولاية أو وحدة محلية أخرى محفوفة بالخسارة.[9] ويشير واقع العديد من الدول إلى قلة عدد الوحدات المحلية، وبالأساس المدن، التي يمكنها تقديم خدمات متميزة للمواطنين، وهو ما يقلص عدد الأغنياء الذين قد يفكرون في الانتقال للعيش من مكان إلى أخر. كما أن هذه الطبقة في الكثير من الأحيان يكون لديها القدرة على نقل عبء الضريبة بشكل قد يقلص كثيراً من الأثر المالي لسياسات إعادة التوزيع.[10] وأخيراً وليس آخراً تظل حقيقة كون سياسات إعادة التوزيع تتسم بقدر غير ضئيل من عدم الاستمرارية من القيود، والتي تجعل قرار الانتقال للانتفاع يتسم بقدر غير ضئيل من عدم التأكد.

وتتمثل الوظيفة الثالثة للدولة في تحقيق الأهداف الاقتصادية على المستوى الكلي، كاستقرار الأسعار وتخفيض البطالة، وتحقيق معدلات مقبولة من النمو الاقتصادي. فبدون تدخل الدولة، قد يتعرض الاقتصاد لموجات من التضخم أو البطالة، وتزداد المواقف سوءاً مع الاتجاه نحو الانفتاح والعولمة، والذي يسهل من إمكانية موجات عدم الاستقرار من دولة لأخرى. ويتوقف المستوى الكلي للتشغيل والأسعار على مستوى الطلب الكلي بالمقارنة بمستوى الناتج الممكن أو المحتمل في ظل الأسعار السائدة. وتؤكد الأدبيات والتجارب الدولية على ضرورة انفراد الحكومة المركزية بمسئولية الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي نظراً لمحدودية دور الحكومات المحلية في التأثير على بيئة عمل الاقتصاد الكلي، حيث لا تملك الحكومات المحلية سوى قدر قليل من السيطرة على الأسعار والتوظيف والمستوى العام للأنشطة الاقتصادية داخل حدود وحداتها المحلية.[11] ويعود ذلك إلى عدم تمتع الحكومات المحلية بأي سلطات نقدية حيث تظل هذه السلطات وخصوصاً في ظل نظام الدولة الموحدة مركزة في يد البنوك المركزية بالتنسيق مع وزارات المالية. وبشكل عام تبدو فكرة انخفاض فعالية السياسات المالية التي قد تمارسها السلطات المحلية وامتداد آثارها للوحدات المحلية الأخرى، نظراً

---

(9) James M. Buchanan, Public Finance and Public Choice, in Baker, Samuel, and Catherine Elliott, Readings in Public Finance, Second Edition, Ohio: South-Western College Publishing, 1997, pp. 169-170.

(10) Paul Smoke, Op. Cit, pp. 5-6.

(11) ومن أبرز الأمثلة لهذه الأدبيات:

- DeMello, L. R., Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. World Development, Vol. 28(2), 2000, PP. 365-80.
- Shah, A., Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: for Better or for Worse?, In De Mello, Luiz R., and K. Fukasaku (eds.). Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues. Paris: Development Center of the OECD, 1999, PP. 37-54.
- Blejer, Mario, and T. Ter-Minassian, Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi. London: Roultedge, 1997.

لعدم وجود حواجز اقتصادية بين الوحدات المحلية السبب الرئيسي وراء استبعاد المحليات من مشاركة الحكومة المركزية في القيام بهذه الوظيفة. في الوقت نفسه تمثل سيطرة الحكومة المركزية على الضرائب الرئيسية في الدول المختلفة، وبالأخص في الدول النامية عائقًا رئيسيًا أمام إمكانية قيام الحكومات المحلية بلعب دور حقيقي في هذا السياق. (12)

في الوقت نفسه تظل قضية القدرة المؤسسية المتواضعة للحكومات المحلية في هذه الدول إحدى أهم محددات الدور الذي يمكن أن تلعبه في إطار سياسة اقتصادية كلية. وبطبيعة الحال فإن درجة اللامركزية التي تتمتع بها هذه الدول كنقطة بدء تمثل معياراً هامًا للقيام بمثل هذا الدور. فإذا كنا نتحدث عن حكومات محلية تمثل أنشطتها المالية نسب محدودة من النفقات والإيرادات القومية، فإن هذا يعنى أن قدرة هذه الحكومات على ممارسة تأثير مالي على المستوى القومي مشكوك فيها. بالإضافة إلى ذلك، عادة ما يكون السلوك الاقتصادي والمالي للحكومات المحلية متعارضًا مع توجه الحكومات المركزية في أوقات الركود والازدهار الاقتصادي. فمثلاً عادة ما تسعى الحكومات المركزية إلى تقليص الضرائب وزيادة الإنفاق الحكومي في وقت الركود. أما الحكومات المحلية يكون عليها زيادة الضرائب والرسوم لتمويل الإنفاق المتزايد على برامج الإعانة وتمويل عجز المواطنين عن سداد تكلفة الخدمات.

وفي ضوء التحليل السابق لدور الحكومة المركزية في تقديم الخدمات يمكن القول بأن نظام تقديم الخدمات في مصر يتسم بعدم التركيز دون سلطة حقيقية للوحدات الخدمية المحلية. (13) فعلى الرغم من التبعية المالية والإدارية لمديريات وإدارات الخدمات للإدارة المحلية، إلا أن التبعية الفنية لهذه الوحدات لا تزال للوزارات القطاعية، وهو ما يحد بشكل كبير من سلطات الإدارة المحلية في ممارسة أي دور حقيقي في رسم سياسات تقديم هذه الخدمات وأساليب تنفيذها وتحديد الأولويات. في الوقت نفسه تظل عملية التخطيط والموازنة على المستوى المحلي بشأن هذه الخدمات تتسم بقدر كبير من الصورية، وهو ما يعود إلى الأهمية النسبية الكبيرة للأجور كمكون لميزانيات المديريات الخدمية على المستوى المحلي. ولكون جداول الأجور سابقة التحديد بواسطة وزارة المالية ولكون قرار تعيين العاملين المحليين وإتاحة درجات إدارية ومالية لهم يتم السيطرة عليه مركزيًا من قبل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ووزارة المالية لا يبقى دور يذكر لوحدات الإدارة المحلية. في الوقت نفسه فإن القرارات الاستثمارية على المستوى المحلي يتم اتخاذها من خلال وزارة التنمية الاقتصادية والهيئات الخدمية على المستوى المركزي مثل الهيئة العامة للاستثمار والهيئة العامة للأبنية التعليمية، هذا إلى جانب الشركات القابضة التي تدير محفظة المرافق العامة. وتشير الكتابات إلى التفاوت الكبير بين الموازنات التقديرية

---

(12) Charles McLure, and Jorge Martinez-Vazquez, Report on the Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations, Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Program, Paper 5, 2001, pp.3-5.

(13) Khaled Zakaria Amin and Robert Ebel, Intergovernmental Relations and Fiscal Decentralization, The World Bank, Egypt Public Expenditure Review, Policy Note 8, January 2006, pp. 12-13.

للمحليات، وبين الموازنات الرسمية التي يتم الموافقة عليها في وزارة المالية واعتمادها من مجلس الشعب.[14]

وكنتيجة مباشرة لهذه الوضعية ينحصر دور الوحدات المحلية في تنفيذ السياسات العامة القطاعية الخاصة بالخدمات الرئيسية كالتعليم والصحة والإسكان والمرافق، والقيام فقط بالخدمات المحلية التقليدية كالنظافة والإنارة. في الوقت نفسه تظل الحكومة المركزية المسيطر الرئيسي على برامج إعادة التوزيع، وعلى رأسها برامج دعم الغذاء والطاقة والبطاقات التموينية والبرامج الأخرى الهادفة إلى الحد من الفقر. بالإضافة إلى السيطرة على السياسات المالية والاقتصادية الكلية، من خلال السيطرة المركزية على عمليات الموازنة والتخطيط والسياسات النقدية الأخرى. وقد انعكست هذه الوضعية المؤسسية والإدارية على الوضعية المالية للإدارة المحلية في مصر، والتي يمكن بلورتها في الجدولين (1) و(2).

جدول (1): الإيرادات المحلية كنسبة من النفقات المحلية (2001/ 2002 – 2005/ 2006)

السنة المالية	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006
الإيرادات المحلية (بالمليون)	3.128	3.209	3.751	4.513	4.774
المصروفات المحلية (بالمليون)	21.959	22.263	25.819	30.724	31.299
الإيرادات المحلية كنسبة من المصروفات المحلية	٪14.24	٪14.41	٪14.53	٪14.69	٪15.25

المصدر: الحسابات الختامية للإدارة المحلية / وزارة المالية

ويشير جدول (1) إلى أن قرابة 85٪ من النفقات المحلية يتم تمويلها من خلال تحويلات مباشرة من الحكومة المركزية، وهو ما يعكس درجة كبيرة من الاعتماد على الحكومة المركزية. أما جدول (2) فيعرض أداء مصر بشأن اثنين من أهم مؤشرات اللامركزية، وهما الإيرادات المحلية كنسبة من إجمالي الإيرادات القومية (تقريبًا 3٪ خلال الفترة من 2002/ 2003 إلى 2005/ 2006) والنفقات المحلية كنسبة من إجمالي النفقات القومية (تقريبًا 17٪ خلال نفس الفترة الزمنية). وعلى الرغم من أن المؤشر الأول يبدو متواضعًا للغاية فإن المؤشر الثاني يبدو أفضل، مقارنة مع دول أخرى ذات حجم اقتصادي

(14) David Shand, Budget Construction and Decentralization, The World Bank, Egypt Public Expenditure Review, Policy Note 6, December 2005, pp. 12-17.

متقارب ومصر. (15) إلا أن المؤشر الثاني يفقد مصداقيته في الواقع المصري، إذا ما أدخلنا في التحليل متغير صنع القرار على المستوى المحلي، حيث سنجد أن المكون الأساسي من الإنفاق المحلي وهو الأجور لا تملك الوحدات المحلية أي اختيار بشأنه.

جدول (2): النصيب المحلي من الإيرادات والنفقات القومية (2002/ 2003 – 2005/ 2006)

المؤشرات	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006
الإيرادات المحلية كنسبة من إجمالي الإيرادات القومية	٪3.59	٪3.71	٪4.07	٪2.96
النفقات المحلية كنسبة من إجمالي النفقات القومية	٪17.49	٪17.69	٪19.01	٪15.06

المصدر: الحسابات الختامية للإدارة المحلية/ وزارة المالية

ثانيًا: الحكومة المركزية وتمويل الخدمات في مصر: قطاع التعليم قبل الجامعي:

نظرًا لاختلاف القطاعات الخدمية في مصر من حيث بنيتها المؤسسية والإدارية وطبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات الخدمية المحلية، فقد كان من المستبعد منهجيًا أن يتم التصدي لموضوع تمويل الخدمات في مصر، وتقييم هذا التمويل اعتمادًا على بيانات مالية كلية أو عبر قطاعات تتعامل مع مسألة إدارة وتمويل الخدمات الحكومية ككل متماثل. وبالتالي كان لابد من انتقاء قطاع بعينه يتم تحليل الجوانب التمويلية الخاصة به ثم تقييم نتائج هذا التمويل في مرحلة لاحقة. وقد تم اختيار قطاع التعليم قبل الجامعي لعدة أسباب لعل أهمها أنه القطاع الذي يستحوذ على النصيب الأكبر من الإنفاق العام مقارنة بالقطاعات الأخرى (حوالي 14٪ من الإنفاق الحكومي خلال السنوات المالية الخمس الماضية كما يشير جدول 3). كما أن حوالي ثلث العاملين في الجهاز الحكومي المصري يعملون في قطاع التعليم قبل الجامعي. هذا بالإضافة إلى أهمية التعليم قبل الجامعي وتأثيره الإيجابي على التنمية البشرية والنمو الاقتصادي. (16)

---

(15) Khaled Zakaria Amin and Robert Ebel, Op. Cit., p. 25.

(16) ومن أهم الأدبيات التي ناقشت العلاقة بين التعليم والنمو الاقتصادي والتنمية البشرية:

Barro, Robert J., Human Capital and Growth". The American Economic Review, Vol. 91, No.2, Papers and Proceedings Hundred thirteen Annual Meeting of The American Economic Association, May 2001.

Becker, S. Gary, Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. NBER working paper, 1968.

Hanushik, Eric A., and Javier A. Luque, Efficiency and Equity In Schools Around the World, NBER working paper No.8949, May 2002.

Ali, Abdel Gadir Ali, Building Human Capital for Economic Development in the Arab Countries", The Egyptian Center for Economic Studies ECES, working paper, no.76, 2002.

جدول (3): تطور الإنفــــاق العام على التعليم العــــام

في مصر (2002ـ2003 إلى 2006ـ2007)

السنـــوات مؤشـــــرات الإنـــفاق	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007
إجمـــــالي الإنـــــفاق العــــــام (بالمليون جنيه)	127320	145988	161161	206839	217839
مــــــعدل النـــــمو السنــــوي (٪)	ـــــ	٪14.7	٪10.7	٪28	٪5.3
الإنفـــاق علـــى التعليم (بالمليون جنيه)	20648	22667	25818	24719	27443
مــــــعدل النـــــمو السنــــوي (٪)	ـــــ	٪9.8	٪13.9	(٪4.3)	٪11
نسبة الإنـــفاق علـى التـــعليم إلى إجمـــالي الإنـــــفاق العـــام ٪	٪16.2	٪15.5	٪16	٪12	٪12.6
نسبة الإنـــفاق علـى التـــعليم إلى إجمالي الناتج المحلي (٪)	٪4.9	٪4.7	٪4.8	٪4.2	٪4.1

المصدر: الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة/ وزارة المالية

يقدم الشكلان رقم (1) و (2) هيكل تمويل خدمات التعليم قبل الجامعي في مصر على المستويين الجاري والرأسمالي. وقد تم تصميم الشكلين وفقًا لمنهاجية نمـوذج التحليـل والتوقـع Analysis and Projection Model (ANPRO) المقدمـة مـن منظمـة الأمـم المتحـدة للتربيـة والعلـوم والثقافـة

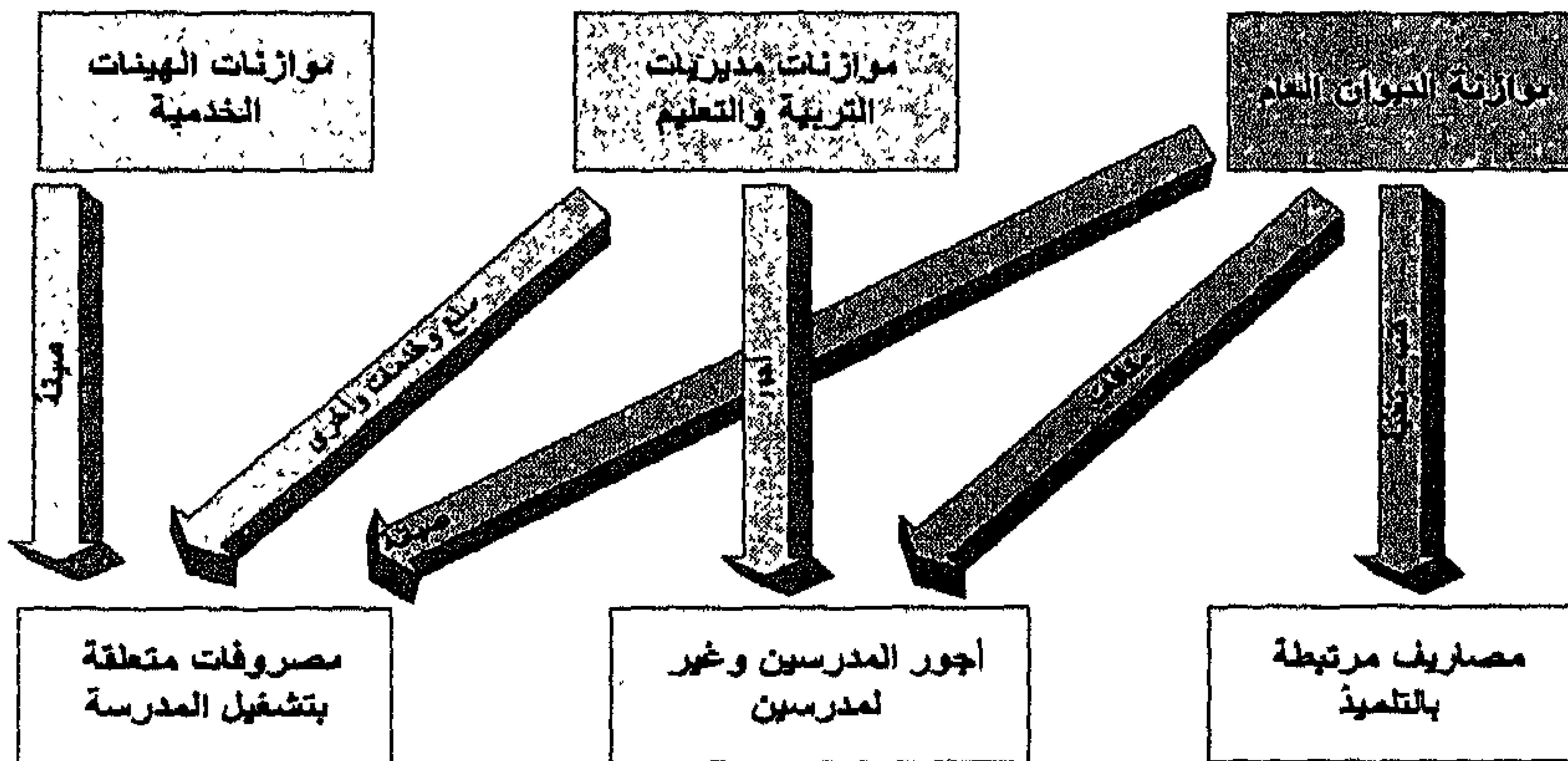
(اليونسكو). [17] وتقوم هذه المنهاجية على تقسيم تمويل الخدمات التعليمية إلى ثلاثة مجموعات هي كالتالي :

<u>المجموعة الأولى:</u> عناصر الإنفاق المتعلقة بالتعليم الرسمي – وتشتمل الإنفاق بمديريات التربية والتعليم – والديوان العام – وثلاث هيئات خدمية (هيئة الأبنية التعليمية/ صندوق دعم وتمويل المشروعات التعليمية/ صندوق رسوم الخدمات).

ولقد تم تبويب عناصر الإنفاق الجاري لهذه المجموعة على المجموعات الفرعية التالية :

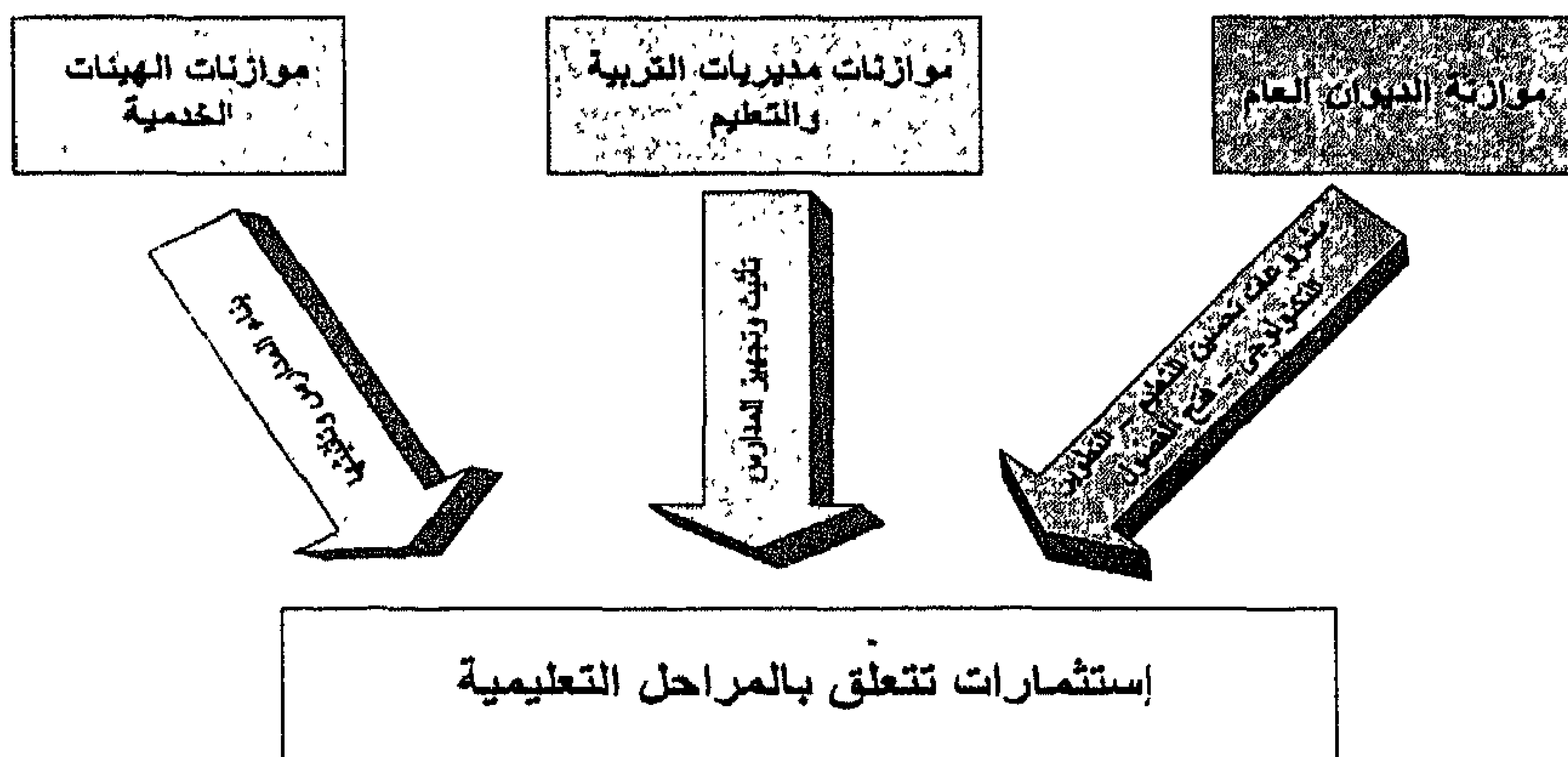
- الإنفاق على المدرسين وغير المدرسين " الأجور"
- عناصر الإنفاق المرتبطة بالتلميذ وتشمل :
  - الكتب
  - التغذية
  - الخامات " المواد التعليمية "
- عناصر الإنفاق المرتبطة بتشغيل المدرسة وتشمل :
  - السلع والخدمات
  - باقي المصروفات العامة
  - الأعباء العامة، وتتمثل في عناصر الإنفاق الجاري لكل من الديوان العام والهيئات الخدمية المشار إليها .

شكل (1): تدفق عناصر الإنفاق الجارى الخاص بالمراحل التعليمية



(17) منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو)، المكتب الإقليمي التعليمي لمنطقة آسيا والمحيط الهادي، دليل التخطيط اللامركزي للتعليم، 2006، ص.ص. 31ـ50.

شكل (2): تدفق عناصر الإنفاق الراسمالى الخاص بالمراحل التعليمية



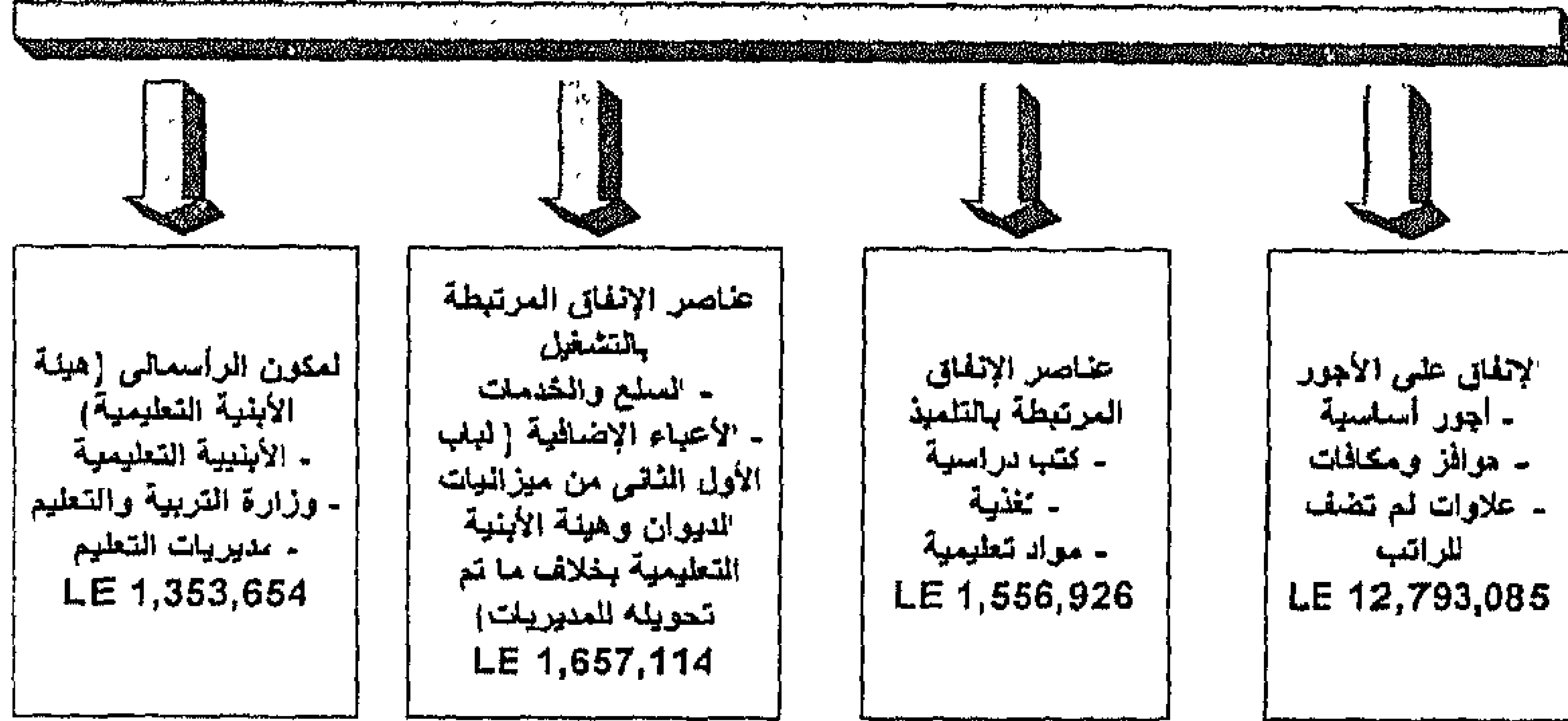
<u>المجموعة الثانية</u>: عناصر الإنفاق المتعلقة بمراكز دعم العملية التعليمية :

- المركز الإقليمي لتعليم الكبار .
- المركز القومي للبحوث التعليمية .
- المركز القومي للامتحانات والتقويم .

<u>المجموعة الثالثة</u>: عناصر الإنفاق المتعلقة بالتعليم غير الرسمي "هيئة محو الأمية وتعليم الكبار"

ويقدم الشكل (3) تقسيم للحساب الختامي لقطاع التعليم قبل الجامعي للعام المالي 2004/ 2005 وفقًا لمنهاجية نموذج التحليل والتوقع .[18] ويظهر من الشكل أن عناصر إنفاق المجموعة الأولى تمثل غالبية الإنفاق حيث تصل إلى نحو 99٪ من إجمالي الإنفاق على المجموعات الثلاث السابق الإشارة لها. ومثلت الأجور 80٪ من إجمالي الإنفاق الجاري للمجموعة في حين مثلت المصروفات المتعلقة بالتلميذ 10٪ (كتب/ تغذية/ مواد دراسية)، ومثلت مصاريف تشغيل المدرسة الـ 10٪ المتبقية .

(18) الجدير بالإشارة أن تحديد عناصر الإنفاق للمراحل التعليمية المختلفة لهذه المجموعة (المجموعة الأولى) قد تم باستخدام الأسس التوزيعية التالية : عدد التلاميذ بكل مرحلة تعليمية ، عدد العاملين بالتدريس وغير التدريس بحسب المراحل التعليمية ، عدد الفصول الدراسية بكل مرحلة تعليمية .



إن موضوع تمويل التعليم في مصر يعد من أكثر الموضوعات إثارة للجدل. فالدستور في مصر يضمن مجانية التعليم لكل أفراد الشعب. وهذا بالطبع يحد من قدرة الحكومة على فرض مصاريف ورسوم دراسية مرتفعة على الخدمات التعليمية حيث يشير جدول (4) إلى أن الإيراد التعليمي المولد على مستوى المحافظة غطى في المتوسط 1٪ فقط من إجمالي الإنفاق على التعليم قبل الجامعي خلال الفترة ما بين العام المالي 2001/ 2002 والعام المالي 2005/ 2006، وبالطبع عندما يتم استبعاد بند الإنفاق على الأجور والمرتبات فإن الوضع المالي قد يبدو أفضل، ولكنه يظل غير مُرض. وقد تجاوز معدل التغطية فقط في محافظات القاهرة والجيزة والإسكندرية والسويس حاجز الواحد بالمائة بفروق ضئيلة، بينما لم يتم تجاوز ذلك الحاجز في باقي محافظات الجمهورية.

جدول (4): الفجوة التمويلية لقطاع التعليم العالى على مستوى المحافظات

المتوسط / السنة	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
متوسط محافظات الحضر	-98.57٪	-98.73٪	-98.36٪	-99.04٪	-99.02٪
متوسط محافظات الوجه البحري	-99.04٪	-98.90٪	-98.76٪	-99.26٪	-99.26٪
متوسط محافظات الوجه القبلي	-99.05٪	-99.30٪	-99.12٪	-99.00٪	-99.23٪
متوسط المحافظات الحدودية	-99.35٪	-99.11٪	-98.89٪	-99.32٪	-99.34٪
المتوسط على مستوى الدولة	-99.04٪	-99.04٪	-98.84٪	-99.15٪	-99.23٪
الوسيط على مستوى الدولة	-99.16٪	-99.23٪	-99.00٪	-99.22٪	-99.28٪

المصدر: الحسابات الختامية لمديريات التعليم بالمحافظات/ وزارة المالية

ويشير الجدول رقم (5) و(6) إلى أن حوالي 90٪ في المتوسط من الإيرادات التعليمية المولدة على مستوى المحافظة تأتي من الرسوم الدراسية والحسابات والصناديق الخاصة.[19] حيث نجد أن الرسوم الدراسية قد مثلت حوالي 43٪ من إجمالي الإيراد التعليمي المحلي في العام المالي 2005/ 2006، في حين بلغت الحسابات والصناديق الخاصة كنسبة من إجمالي الإيرادات 51٪ خلال العام المالي نفسه. ولا تعكس البيانات المُعطاة من خلال هذه الجداول وجود اتجاه محدد للإيرادات لمحافظات بعينها. فالاختلافات سواء في القيمة المطلقة للإيراد المولد على مستوى المحافظة أو الاختلافات في توزيع ذلك الإيراد بين الرسوم الدراسية والصناديق الخاصة يعتمد على عدد الطلاب المقيدين في المحافظة، ومعدل جمع الرسوم الدراسية ومستوى نشاط الصناديق الخاصة.

(19) تجدر الإشارة بأنه يصدر سنويًا من وزارة التربية والتعليم قرار بشأن تحديد الرسوم والغرامات والاشتراكات ومقابل الخدمات الإضافية التي تحصل من طلبة وطالبات المدارس بمختلف مراحل التعليم (مثال: القرار الوزاري رقم 268 بتاريخ 14/ 8/ 2006). ويحدد هذا القرار تفصيلاً توزيع إيرادات الأنواع المختلفة على المستويات التعليمية المختلفة، حيث يتم تحديد النسبة التي تبقى في المدرسة والنسب التي تورد إلى الإدارات والمديريات التعليمية والنسب التي قد تورد إلى الإدارة العامة المختصة بديوان الوزارة أو الجهة المختصة، والتي تكون عادة إحدى الهيئات الخدمية.

جدول (5) : الرسوم الدراسية والحسابات الخاصة كنسبة من إجمالي

إيرادات التعليم قبل الجامعي على مستوى المحافظات

مصدر الإيراد	الرسوم الدراسية		الحسابات الخاصة	
المحافظة/ السنة	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
القاهرة	%32.37	%35.39	%59.95	%56.18
الإسكندرية	%48.05	%51.16	%48.05	%43.02
بورسعيد	%60.85	%49.28	%39.15	%40.37
السويس	%60.59	%52.28	%39.28	%29.05
دمياط	%27.05	%33.33	%67.63	%62.50
الدقهلية	%29.66	%34.62	%69.69	%63.08
الشرقية	%46.24	%46.08	%49.13	%39.17
القليوبية	%38.88	%41.11	%60.10	%48.61
كفر الشيخ	%24.88	%36.21	%74.63	%62.67
الغربية	%36.25	%33.33	%63.44	%58.33
المنوفية	%25.05	%23.87	%74.58	%70.99
البحيرة	%39.43	%40.19	%60.20	%39.71
الإسماعلية	%40.24	%40.27	%59.69	%59.73
الجيزة	%72.59	%66.27	%26.91	%31.94
بني سويف	%38.64	%46.38	%60.83	%47.83
الفيوم	%65.22	%55.25	%34.78	%44.20
المنيا	%32.05	%44.78	%67.95	%55.22
أسيوط	%55.38	%59.30	%41.37	%35.64
سوهاج	%42.86	%37.73	%56.46	%49.70
قنا	%26.29	%30.83	%73.71	%69.17
الأقصر	%25.90	%29.45	%74.10	%70.55
أسوان	%55.56	%38.17	%44.44	%61.07
البحر الأحمر	%35.93	%35.29	%61.09	%58.82
الوادي الجديد	%42.90	%51.70	%57.10	%47.49
مطروح	%73.73	%64.86	%19.66	%22.70
شمال سيناء	%49.79	%56.39	%48.13	%43.61
جنوب سيناء	%28.25	%31.17	%71.75	%68.83

المصدر : الحسابات الختامية لمديريات التعليم بالمحافظات/ وزارة المالية

جدول (6): الرسوم الدراسية والحسابات الخاصة كنسبة

من إجمالي إيرادات التعليم قبل الجامعي على مستوى القطاعات المحلية

مصدر الإيراد	الرسوم الدراسية		الحسابات الخاصة	
المتوسط / السنة	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
متوسط محافظات الحضر	٪50.47	٪47.03	٪46.61	٪42.16
متوسط محافظات الوجه البحري	٪34.19	٪36.56	٪64.34	٪56.09
متوسط محافظات الوجه القبلي	٪46.05	٪45.35	٪53.39	٪51.70
متوسط المحافظات الحدودية	٪46.12	٪47.88	٪51.55	٪48.29
المتوسط على مستوى الدولة	٪42.76	٪43.14	٪55.70	٪51.12
الوسيط على مستوى الدولة	٪39.84	٪40.69	٪59.95	٪49.70

المصدر: الحسابات الختامية لمديريات التعليم بالمحافظات / وزارة المالية

ويشير جدول (7) إلى أن متوسط الإيراد لكل طالب في العام المالي 2005/ 2006 قد بلغ 9.3 جنيهًا فقط، في حين بلغ 8.9 جنيهًا في العام المالي 2002/ 2003. وقد تم حساب هذا المتوسط بالاستناد فقط على الإيراد المولد على مستوى المحافظة، سواء كان رسوم دراسية أو حسابات أو صناديق خاصة. ويلاحظ أن أعلى نصيب للطالب من الإيراد قد تحقق خلال السنوات المالية الأربع محل الدراسة تم تسجيله في جنوب سيناء في العام المالي 2003/ 2004، حيث كان الإيراد أعلى من 32 جنيهًا. أما أدنى إيراد تحقق خلال نفس الفترة فقد سُجل في كل من محافظات الشرقية وسوهاج وأسوان. كما يشير جدول (8) إلى أن متوسط نصيب الطالب من الإيراد كان أعلى في محافظات الحدود والمحافظات الحضرية مقارنة بالمتوسط في محافظات الوجهين البحري والقبلي.

جدول (7): نصيب الطالب من إجمالي إيرادات التعليم
قبل الجامعي على المستوى المحلي (بالجنيه المصري)

المحافظة/ السنة	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006
القاهرة	19.224	18.56417	10.34415	11.06833
الإسكندرية	6.191	7.200532	9.001029	10.01245
بورسعيد	6.8361	24.14466	8.155199	8.523479
السويس	7.0263	7.834582	8.234521	11.14171
دمياط	5.6942	7.025817	9.006448	9.724513
الدقهلية	12.993	12.36929	11.24779	12.66953
الشرقية	16.729	20.86566	3.906297	4.903924
القليوبية	7.1601	8.123891	4.637814	5.647416
كفر الشيخ	4.8696	4.804804	7.315382	6.626257
الغربية	4.5626	4.636974	6.852769	7.60463
المنوفية	15.258	17.80938	9.278274	9.916611
البحيرة	5.8998	5.751368	4.797111	7.401994
الإسماعيلية	5.2471	3.514896	7.272107	7.25322
الجيزة	4.8531	5.386355	6.961033	5.83404
بنى سويف	6.6367	6.07615	7.241606	6.693661
الفيوم	2.4608	3.778087	8.407017	6.500106
المنيا	3.7157	7.855963	12.46662	7.077687
أسيوط	5.2887	5.318067	4.666509	5.212726
سوهاج	4.2507	5.123833	4.513515	4.957989
قنا	3.7861	4.990321	5.946883	6.300018
أسوان	2.7008	2.059855	6.708133	4.94984
البحر الأحمر	26.389	32.24474	6.104141	8.879696
الوادي الجديد	17.029	15.94895	16.22325	19.37853
مطروح	5.4563	4.144822	5.108286	5.556724
شمال سيناء	18.307	14.46197	19.72849	21.3067
جنوب سيناء	12.381	32.74646	27.7082	27.79661

المصدر: الحسابات الختامية لمديريات التعليم بالمحافظات / وزارة المالية – وأعداد الطلاب المقيدين في المدارس العامة / وزارة التربية والتعليم.

جدول (8): نصيب الطالب من إجمالي إيرادات
التعليم قبل الجامعي على مستوى القطاعات المحلية (بالجنيه المصري)

المتوسط / السنة	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
متوسط محافظات الحضر	9.8194	14.4360	8.9337	10.1865
متوسط محافظات الوجه البحري	8.7126	9.4336	7.1460	7.9720
متوسط محافظات الوجه القبلي	4.2116	5.0736	7.1139	5.9408
متوسط المحافظات الحدودية	15.9125	10.7491	8.7940	9.2082
المتوسط على مستوى الدولة	8.8825	10.87622	8.916638	9.343784
الوسيط على مستوى الدولة	6.0454	7.113174	7.293744	7.327607

المصدر: الحسابات الختامية لمديريات التعليم بالمحافظات / وزارة المالية – وأعداد الطلاب المقيدين في المدارس العامة / وزارة التربية والتعليم.

يقدم جدول رقم (9) ملخصًا للإنفاق الجاري لكل المديريات التعليمية في مصر (26 مديرية تعليم للمحافظات إضافة إلى مدينة الأقصر). ويوضح الجدول أن النصيب الأكبر من إنفاق المديريات يوجه لتغطية الإنفاق على الأجور والمرتبات وقد بلغ حوالي 14 مليار جنيه في العام المالي 2005/ 2006. كذلك فإنه على الرغم من ازدياد حجم الإنفاق على الأجور والمرتبات عبر الفترة الزمنية ما بين العام المالي 2001/ 2002 والعام المالي 2005/ 2006، فإنه يلاحظ أن حجم الإنفاق على كل من السلع والخدمات كان يتصف بالتذبذب بصورة مطلقة خلال نفس الفترة الزمنية. ويلاحظ أن إجمالي الإنفاق الجاري على التعليم على مستوى المحافظة قد بلغ حوالي 14.5 مليار جنيه في العام المالي 2005/ 2006. وهذا الإنفاق كان يُمثل 8٪ من الإنفاق العام الكلي و2.5٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال نفس العام المالي.

جدول (9): إجمالي الإنفاق الجاري على المديريات التعليمية (بالجنيه المصري)

نوع الإنفاق	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
الأجور والمرتبات	9.290.511.426	10.378.206.677	11.476.974.340	12.865.986.500	13.912.609.000
إجمالي السلع	255.539.333	263.538.130	222.435.670	179.413.500	291.870.000
إجمالي الخدمات	257.607.668	250.543.993	245.367.284	181.259.900	260.250.000
إجمالي الإنفاق الجاري	9.803.658.427	10.892.288.800	11.944.777.294	13.226.659.900	14.464.729.000

المصدر: الحسابات الختامية لمديريات التعليم بالمحافظات / وزارة المالية

أما إجمالي الإنفاق الجاري الذي تتحمله وزارة التربية والتعليم والهيئات الخدمية التابعة لقطاع التعليم قبل الجامعي، فقد بلغ في العام المالي 2004/ 2005 حوالي 2.8 مليار جنيه، كما يوضح جدول (10). حيث مثل الإنفاق على الأجور والمرتبات 27.2٪ من إجمالي الإنفاق الجاري. هذه النسبة تُعد أقل من مثيلتها على مستوى المديريات، حيث تبلغ حوالي 81٪. ولكن يلاحظ أن هذه النسبة تختلف فيما بين وزارة التربية والتعليم والهيئات التابعة للقطاع، فعلى سبيل المثال نجد أنها تصل لحوالي 37٪ في الهيئة العامة للأبنية التعليمية، بينما تبلغ 24٪ في وزارة التربية والتعليم.

جدول (10): توزيع إجمالي الإنفاق الجاري
لوزارة التربية والتعليم والهيئات الخدمية التابعة لقطاع التعليم قبل الجامعي

وزارة التعليم والهيئات الخدمية	الرواتب و الأجور		نفقات جارية أخرى		إجمالي الإنفاق الجاري	
	2003ـ 2004	2004ـ 2005	2003ـ 2004	2004ـ 2005	2003ـ 2004	2004ـ 2005
وزارة التربية والتعليم	521.213.808	544.130.357	1.332.379.265	1.727.375.920	1.853.593.073	2.271.506.277
صندوق رسوم الخدمات	201.000	201.000	3.907.409	6.980.070	4.108.409	7.181.070
المركز الإقليمي لتعليم الكبار	2.304.135	2.104.331	708.953	270.143	3.013.088	2.374.474
الهيئة العامة للأبنية التعليمية	97.298.829	100.815.398	173.684.288	174.098.394	270.983.117	274.913.792
المركز القومى للبحث والتطوير في مجال التعليم	4.576.401	5.077.398	285.106	330.477	4.861.507	5.407.875
صندوق دعم وتمويل المشاريع التعليمية	2.976.245	3.144.857	101.175.394	116.466.012	104.151.639	119.610.869
المركز القومي للاختبارات والتقييم	5.815.537	6.127.388	886.501	972.808	6.702.038	7.100.196
الهيئة العامة لمحو الأمية وتعليم الكبار	112.668.800	99.108.238	9.633.547	9.803.913	122.302.347	108.912.151
إجمالي الإنفاق الجاري	747.054.755	760.708.967	1.622.660.463	2.036.297.737	2.369.715.218	2.797.006.704

المصدر: الحسابات الختامية لوزارة التربية والتعليم والهيئات الخدمية التابعة لقطاع التعليم قبل الجامعي / وزارة المالية

ويقدم جدول (11) خلاصة مشروع بحثي قامت به وحدة السياسات والتخطيط الإستراتيجي بوزارة التربية والتعليم، يهدف إلى استخلاص معدلات الإنفاق على مستوى المرحلة التعليمية وعلى مستوى الطالب والمدرسة. وقد تم هذا المشروع بالاعتماد على الحسابات الختامية للعام المالي 2004/ 2005 وبيانات التعليم بالسنة الأكاديمية المناظرة ووفقًا لمنهاجية نموذج التوقع والتحليل السابق الإشارة إلها.[20] ويشير الجدول إلى أن الإنفاق السنوي على الطالب في المتوسط يبلغ 1215 جنيهًا مصريًا وعلى المدرسة في المتوسط يبلغ حوالي 50 الف جنيه. كذلك يشير الجدول إلى أن التعليم الابتدائي يستحوذ على حوالي 47٪ من إجمالي الإنفاق الجاري و71٪ من إجمالي الإنفاق الاستثماري خلال العام المالي 2004/ 2005. ويعكس شكل (4) علاقة اقتران موجبة بين عدد الطلاب المقيدين والإنفاق الجاري والكلي على التعليم للمستويات التعليمية المختلفة.

جدول رقم (11): توزيع الإنفاق الكلي على المستويات التعليمية المختلفة

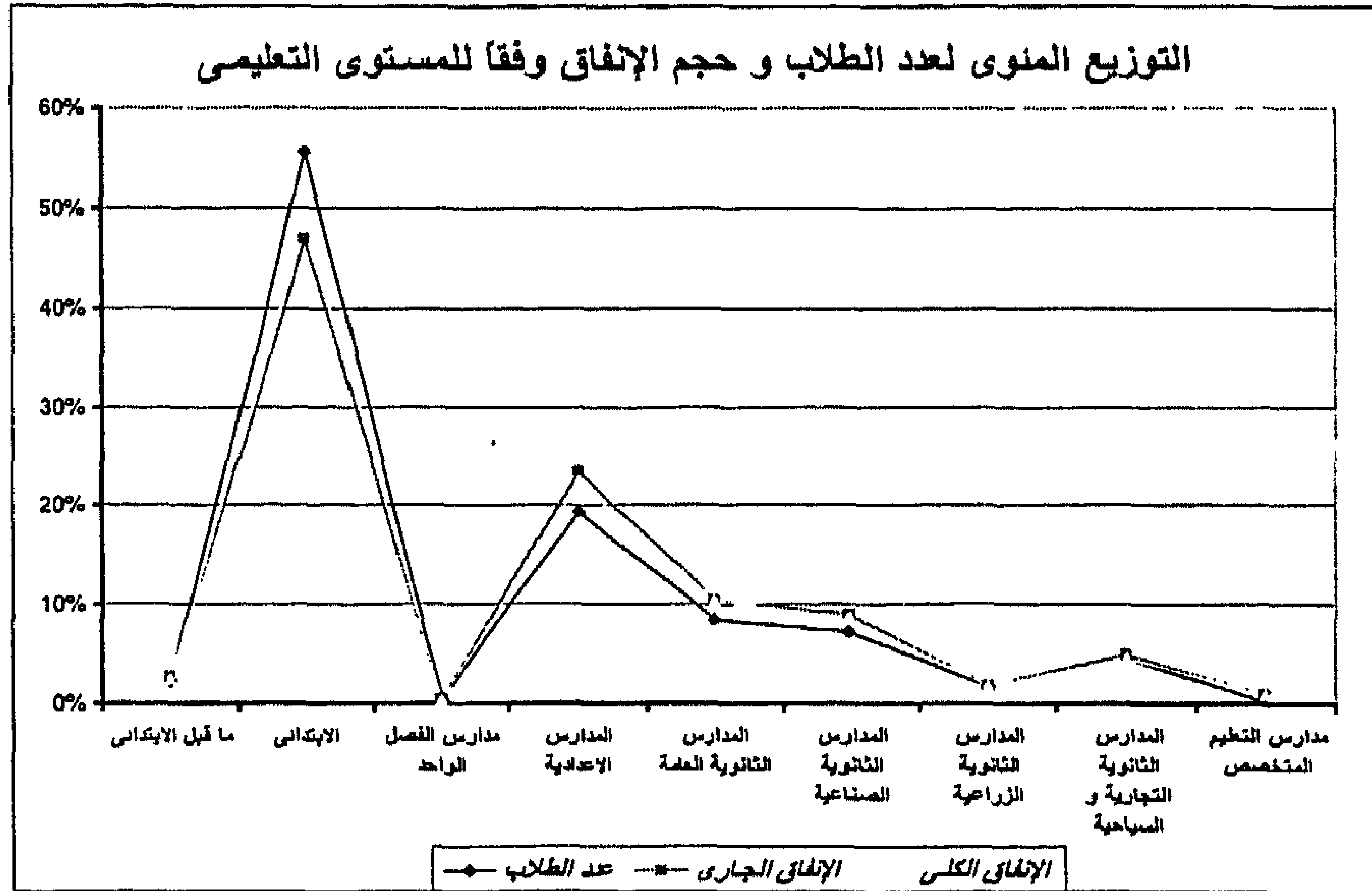
(الحسابات الختامية لعام 2004/ 2005)

المستوى التعليمي	الإنفاق الجاري	الإنفاق الرأسمالي	الإنفاق الكلي	معدل الإنفاق للطالب الواحد	معدل الإنفاق للمدرسة الواحدة
ما قبل الابتدائي	409.231.462	5.916.783	415.148.245	1265	38636
الابتدائي	7.490.650.487	961.180.719	8.451.831.206	1065	46122
مدارس الفصل الواحد	63.188.254	1.268.826	64.457.080	932	20482
المدارس الإعدادية	3.750.897.909	132.294.269	3.883.192.178	1405	55913
المدارس الثانوية العامة	1.666.548.274	120.422.225	1.786.970.499	1489	61938
المدارس الثانوية الصناعية	1.422.379.943	85.889.938	1.508.269.881	1440	52790
المدارس الثانوية الزراعية	286.632.673	26.819.568	313.452.241	1249	49550
المدارس الثانوية التجارية والسياحية	789.561.470	12.418.165	801.979.635	1224	49253
مدارس التعليم المتخصص	128.033.520	7.443.386	135.476.906	3860	36695
الإجمالي	16.007.123.992	1.353.653.879	17.360.777.871	1215	49558

المصدر: وحدة السياسات والتخطيط الإستراتيجي – وزارة التربية والتعليم

(20) محمد الشاوى، خالد زكريا أمين، الجوانب المالية لإعداد الإستراتيجية القومية للتعليم قبل الجامعي في مصر، دراسة غير منشورة، وحدة السياسات والتخطيط الإستراتيجي بوزارة التربية والتعليم المصرية، ديسمبر 2007.

شكل (4): توزيع الطلاب والإنفاق الجاري والإنفاق الكلي وفقًا للمستوى التعليمي



وبالتركيز على مستوى إنفاق المديريات التعليمية التي تمثل أكثر من 70٪ من الإنفاق على التعليم قبل الجامعي في مصر، فإننا نجد أن نصيب الرواتب والأجور من الإنفاق الإجمالي يتراوح مابين 77.6٪ و82٪ خلال الفترة من العام المالي 2001ـ2002 وحتى العام المالي 2005ـ2006. ويوضح الجدول رقم (12) أن انحراف قيمة إنفاق معظم المديريات التعليمية حول ذلك المتوسط ضئيلة للغاية فيما عدا المديريات التعليمية بالمحافظات الحدودية مثل البحر الأحمر والوادي الجديد ومطروح وشمال سيناء وجنوب سيناء. كما يوضح الجدول رقم (13) أن متوسط الرواتب والأجور كنسبة من إجمالي الإنفاق في المحافظات الحدودية كان أقل من متوسط باقي المحافظات، سواء محافظات الوجه البحري والقبلي أو المحافظات الحضرية خلال الفترة من 2001ـ2002 وحتى 2005ـ2006. وقد يعود ذلك إلى أن كثافة أعداد المعلمين والإداريين في محافظات الحدود تعد منخفضة، إذا ما تم مقارنتها بمثيلاتها في المحافظات الأخرى.

جدول (12): الرواتب والأجور والسلع والخدمات
كنسبة من الإنفاق على التعليم على مستوى المحافظات

نوع الإنفاق	الرواتب والأجور		السلع والخدمات	
المحافظة/ السنة	2004- 2005	2005- 2006	2004- 2005	2005- 2006
القاهرة	%82.21	%80.00	%1.53	%2.41
الاسكندرية	%85.50	%84.58	%1.75	%2.94
بورسعيد	%85.81	%84.52	%1.97	%2.38
السويس	%84.33	%84.09	%2.54	%3.31
دمياط	%82.71	%82.68	%1.75	%2.31
الدقهلية	%83.15	%83.24	%1.31	%2.14
الشرقية	%86.47	%86.80	%1.86	%2.19
القليوبية	%83.19	%82.95	%1.78	%2.33
كفر الشيخ	%82.85	%82.81	%1.92	%2.54
الغربية	%82.97	%83.27	%1.43	%1.86
المنوفية	%82.95	%83.90	%1.69	%2.31
البحيرة	%86.48	%85.46	%1.73	%2.45
الإسماعيلية	%84.41	%84.11	%2.77	%3.55
الجيزة	%81.84	%82.11	%2.13	%2.75
بني سويف	%83.44	%83.36	%2.28	%2.59
الفيوم	%83.16	%82.91	%2.34	%2.65
المنيا	%82.58	%82.81	%1.51	%2.13
أسيوط	%80.94	%81.28	%3.90	%4.52
سوهاج	%84.75	%79.50	%5.36	%6.38
قنا	%78.53	%76.57	%8.35	%10.68
الأقصر	%81.11	%79.22	%6.65	%8.16
أسوان	%76.96	%73.81	%9.41	%13.13
البحر الأحمر	%75.02	%71.83	%12.18	%16.78
الوادي الجديد	%74.95	%75.11	%11.00	%11.32
مطروح	%79.75	%74.53	%8.52	%14.30
شمال سيناء	%79.41	%79.78	%6.96	%7.41
جنوب سيناء	%81.19	%81.25	%6.75	%6.81

المصدر: الحسابات الختامية لمديريات التعليم بالمحافظات / وزارة المالية

ويشير الجدول رقم (12 و 13) إلى أن متوسط تكلفة السلع والخدمات كنسبة من إجمالي الإنفاق انخفضت بمعدل نقطتين مئويتين ما بين العامين الماليين 2001/ 2002 و2005/ 2006. كما أن متوسط نسبة الإنفاق على السلع والخدمات من إجمالي الإنفاق كانت حوالي 6٪ خلال هذه الفترة. ويلاحظ أن الاختلافات ما بين المحافظات في هذه النسبة كانت شديدة الارتفاع. ولذلك نجد أن متوسط نصيب الإنفاق على السلع والخدمات كان ضعف الوسيط في معظم السنوات المالية التي تم تحليلها. كذلك يشير الجدولان إلى أن نسبة الإنفاق على السلع والخدمات كانت أعلى في محافظات الوجه القبلي ومحافظات الحدود بالمقارنة بمحافظات الحضر والوجه البحري. وقد سجلت أعلى نسبة للإنفاق على السلع والخدمات في كل من محافظة البحر الأحمر ومطروح وأسوان. ويمكن تفسير هذه الظاهرة بأن محافظات الحدود وعدداً قليلاً من محافظات الوجه القبلي، وعلى وجه الخصوص سوهاج وقنا وأسوان، يقومون بالإنفاق على الخدمات أكثر من إنفاقهم على السلع. وأن 90٪ من إنفاقهم على الخدمات خلال الفترة من 2001/ 2002 و 2005/ 2006 كان يوجه للإنفاق على المواصلات، بسبب كبر مساحة هذه المحافظات وابتعاد المسافة بين المدارس والإدارات التعليمية والمديريات.

جدول (13): الرواتب والأجور والسلع والخدمات كنسبة من الإنفاق على التعليم على مستوى القطاعات المحلية

نوع الإنفاق	الرواتب والأجور		السلع والخدمات	
المتوسط / السنة	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
متوسط محافظات الحضر	٪84.46	٪83.30	٪1.95	٪2.76
متوسط محافظات الوجه البحري	٪83.91	٪83.91	٪1.80	٪2.41
متوسط محافظات الوجه القبلي	٪81.48	٪80.17	٪4.66	٪5.89
متوسط المحافظات الحدودية	٪78.06	٪76.50	٪9.08	٪11.32
المتوسط على مستوى الدولة	٪82.10	٪81.20	٪4.13	٪5.27
الوسيط على مستوى الدولة	٪82.85	٪82.81	٪2.28	٪2.75

المصدر: الحسابات الختامية لمديريات التعليم بالمحافظات / وزارة المالية.

ويوضح جدول (14) تطور نصيب الطالب من إجمالي الإنفاق خلال الفترة الزمنية الممتدة ما بين العامين الماليين 2002/ 2003 و2005/ 2006.

جدول (14): نصيب الطالب من إجمالي الإنفاق
على مستوى المديريات التعليمية بالمحافظات بالجنيه المصري)

المحافظة/ السنة	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
القاهرة	655.1063	634.04525	764.09018	829.5962
الإسكندرية	695.182	697.78571	779.14621	867.7368
بورسعيد	1537.59	1510.4885	1796.8622	2104.655
السويس	858.9591	782.22961	925.52843	1046.414
دمياط	1056.84	994.30706	1304.8671	1518.523
الدقهلية	951.1173	927.68577	1154.6739	1314.472
الشرقية	825.5605	783.65725	901.51261	1028.488
القليوبية	615.0112	590.19665	719.32914	812.3653
كفر الشيخ	644.9233	620.80627	804.22072	926.5962
الغربية	875.5353	825.53197	1046.854	1177.201
المنوفية	803.9542	761.8012	965.93861	1126.849
البحيرة	594.2534	568.57623	676.00647	769.1221
الإسماعلية	816.9219	801.70659	988.84553	1155.857
الجيزة	347.258	354.39426	412.65828	471.2791
بنى سويف	647.4754	587.57974	729.42512	784.9802
الفيوم	522.5317	474.24749	613.72318	681.73
المنيا	642.5212	621.84346	781.41822	830.97
أسيوط	640.987	590.42944	722.50352	787.9531
سوهاج	768.432	714.53905	882.05233	954.6923
قنا	655.7953	609.9499	766.58646	873.2628
أسوان	978.5136	881.47106	1166.5816	1387.807
البحر الأحمر	1448.113	1430.3298	1504.7377	1739.543
الوادى الجديد	2532.08	2440.2758	2873.9333	3197.162
مطروح	912.4658	860.681	876.96171	1084.838
شمال سيناء	2089.388	1843.4914	2201.1188	2479.628
جنوب سيناء	2474.822	2380.2983	2923.685	3459.209
المتوسط على مستوى الدولة	984.2822	934.16726	1126.2792	1285.036
الوسيط على مستوى الدولة	810.4381	772.01541	891.78247	1037.451

المصدر: الحسابات الختامية لمديريات التعليم بالمحافظات/ وزارة المالية – وأعداد الطلاب المقيدين في المدارس العامة / وزارة التربية والتعليم.

وبناءً على الأرقام الواردة بجدول 14 فإن نصيب الطالب من إجمالي الإنفاق قد ارتفع من 934 جنيه في العام المالي 2003/ 2004 إلى 1285 جنيه بالعام المالي 2005/ 2006 . وقد بلغت نسبة التغير في الإنفاق ما بين العامين الماليين 37.6٪ . ومن المهم هنا الإشارة إلى إن الحسابات الخاصة بهذا الجزء قد اعتمدت على الحسابات الختامية للمديريات التعليمية . في حين إنها لا تتضمن النفقات التي تتحملها وزارة التربية والتعليم والهيئات الخدمية التابعة لقطاع التعليم قبل الجامعي . كذلك يُشير الجدول إلى أن أعلى نصيب للطالب من إجمالي الإنفاق قد تحقق في محافظات الحدود نظراً لتواضع أعداد الطلاب . ووفقًا لإحصائيات عام 2005/ 2006 فإن نصيب الطالب من إجمالي الإنفاق كان أقل من المتوسط في القاهرة والإسكندرية ومعظم محافظات الوجه القبلي . وقد كان أدنى نصيب للطالب من إجمالي الإنفاق في كل من محافظات الجيزة والفيوم وبنى سويف والبحيرة وأسيوط .

ويوضح جدول (15) نصيب الطالب من إجمالي الإنفاق على السلع والخدمات الذي بلغ 6٪ في العام المالي 2005/ 2006 . ووفقًا للجدول بلغ متوسط الإنفاق على السلع والخدمات للطالب 78.28 جنيهًا في حين بلغ نصيب الطالب من إجمالي الإنفاق في نفس العام 1285.04 جنيهًا . و يلاحظ أن متوسط نصيب الطالب من الإنفاق على السلع والخدمات قد زاد بحوالي 20.3٪ ما بين العامين الماليين 2003/ 2004 و2005/ 2006 . وقد كان متوسط الإنفاق على السلع والخدمات ثلاث أضعاف الوسيط لكل من العامين الماليين مما يعكس ارتفاع قيمة الانحرافات في حجم الإنفاق على السلع والخدمات لكل طالب ما بين المحافظات المختلفة . ويلاحظ أن حجم الانحرافات في نصيب الطالب من حجم الإنفاق على الخدمات كان أعلى من حجم الانحرافات في قيمة نصيب الطالب من الإنفاق على السلع . وأخيراً يوضح الجدول اختلاف قيمة الإنفاق على الخدمات ما بين محافظات الحدود وبعض محافظات الوجه القبلي بالمقارنة بالمحافظات الأخرى .

جدول (15): نصيب الطالب من إجمالي الإنفاق على السلع والخدمات (بالجنيه المصري)

المحافظة	2005/2004			2006/2005		
	السلع	الخدمات	السلع والخدمات	السلع	الخدمات	السلع والخدمات
القاهرة	10.41	2.30	12.71	16.20	3.81	20.01
الإسكندرية	12.79	7.12	19.92	16.93	8.55	25.48
بورسعيد	32.71	4.89	37.61	43.61	6.54	50.15
السويس	23.67	4.03	27.70	29.57	5.09	34.66
دمياط	18.48	5.02	23.51	27.96	7.09	35.04
الدقهلية	15.46	3.68	19.15	22.63	5.50	28.13
الشرقية	12.88	3.67	16.56	17.73	4.84	22.57
القليوبية	11.06	2.24	13.30	16.12	2.79	18.91
كفر الشيخ	12.00	2.73	14.72	19.52	4.02	23.54
الغربية	10.83	2.80	13.63	17.76	4.12	21.88
المنوفية	11.52	3.28	14.80	20.27	5.75	26.02
البحيرة	10.54	2.39	12.93	15.46	3.39	18.85
الإسماعيلية	25.31	4.91	30.22	32.45	8.62	41.07
الجيزة	5.95	1.80	7.75	9.95	2.99	12.95
بني سويف	19.31	2.57	21.88	16.90	3.46	20.36
الفيوم	9.56	3.11	12.67	13.57	4.49	18.05
المنيا	8.96	2.80	11.76	13.30	4.42	17.72
أسيوط	10.73	19.15	29.89	14.20	21.38	35.58
سوهاج	9.92	41.62	51.54	13.27	47.64	60.92
قنا	9.07	61.84	70.91	14.93	78.32	93.25
أسوان	27.55	105.85	133.39	30.61	151.57	182.18
البحر الأحمر	62.24	212.73	274.97	63.88	228.00	291.88
الوادي الجديد	57.11	308.89	366.00	66.11	295.82	361.94
مطروح	22.87	115.52	138.38	28.69	126.39	155.08
شمال سيناء	59.12	79.62	138.75	75.33	108.39	183.72
جنوب سيناء	45.49	131.08	176.57	87.94	147.54	235.48
المتوسط على مستوى الدولة	**21.37**	**43.68**	**65.05**	**28.65**	**49.63**	**78.28**
الوسيط على مستوى الدولة	**12.84**	**4.46**	**22.69**	**18.64**	**6.14**	**31.39**

المصدر: الحسابات الختامية لمديريات التعليم بالمحافظات / وزارة المالية – وأعداد الطلاب المقيدين في المدارس العامة / وزارة التربية والتعليم.

ثالثا: تقييم تمويل التعليم قبل الجامعي في مصر:

يركز هذا الجزء من الدراسة على تقييم تمويل التعليم قبل الجامعي في مصر على مستويين: المستوى الأول: ويتمثل في تقييم مدى كفاءة الإنفاق على التعليم قبل الجامعي، والمتمثل في ارتفاع التكلفة، على الرغم من تواضع مستوى وكيف مخرجات العملية التعليمية. أما المستوى الثاني: فيركز على فعالية وعدالة تمويل أو الإنفاق على التعليم قبل الجامعي في مصر. وفي حين تعتمد الدراسة على الأدبيات المتاحة لتقييم المستوى الأول،(21) فقد تم تطبيق تحليل الانحدار لتقييم المستوى الثاني.

المستوى الأول: مدى كفاءة الإنفاق على التعليم قبل الجامعي في مصر:

على الرغم من التطور في إتاحة التعليم الأساسي وزيادة عدد المدارس وتناقص معدلات الأمية، فإن قطاع التعليم قبل الجامعي يعاني من ارتفاع التكاليف والتخصيص السيئ للموارد. ويراجع هذا الجزء الأدبيات التي قامت بتقييم كفاءة الإنفاق العام على التعليم قبل الجامعي بالقياس علي مؤشرات الكفاءة الداخلية، وبشكل خاص، معدلات الإعادة، والمدخلات التعليمية الرئيسية (معدل عدد الطلاب لكل مدرس، كثافة الفصل، تكاليف الوحدة/ الخدمة).

معدلات الإعادة والكفاءة الداخلية:

انخفضت معدلات الإعادة في مرحلة التعليم الابتدائي لأقل من 4٪ بين عامي 1995/ 1996 و2003/ 2004، ولحوالي 8.5٪ في مرحلة التعليم الإعدادي خلال نفس الفترة. وقد شهدت مرحلة التعليم الثانوى العام أكبر معدلات للتحسن، حيث انخفضت معدلات الإعادة من أكثر من 9٪ في عام 1995/ 1996 لحوالي 2.5 ٪ في عام 2003/ 2004. ويلاحظ أن معدلات الإعادة في التعليم الابتدائي (البالغة 4٪ في عام 2003/ 2004) قد انخفضت لمعدلات أقل من تلك المسجلة في

---

(21) لتقييم المستوى الأول، اعتمدت الدراسة على الكتابات التالية:

Sahar El-Tawila, Some Realities of Basic Education in Egypt: Implications for Equity and Quality, Research and Education in Egypt: A Millennium Assessment, Proceedings of the Seventh AUC Research Conference, April 2000

De-Gusman Alfonso, Textbooks Expenditures: Managing the Cost of Printing, The World Bank, Egypt Public Expenditure Review, Policy Note 5, August 2005.

Alec Gershberg and Nagwa Riad, Making Egyptian Education Spending More Effective, The World Bank, Egypt Public Expenditure Review, Policy Note 2, July 2005.

Garzon Hernando and Alec Gershberg and Nagwa Riad, Capital Investment in the Education Sector, The World Bank, Egypt Public Expenditure Review, Policy Note 7, October 2005.

Nancy Birdstall and Lasely O'Connell, Putting Education to Work in Egypt. A paper presented to the Conference on Globalization, Income Distribution and Education. The Egyptian Center for Economic Studies, 1999.

منى البرادعي، تمويل التعليم في مصر: التحديات وخيارات الإصلاح، (سلسلة أوراق بحثية)، قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مارس 2000.

معهد التخطيط القومي المصري والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية في مصر 1997-1998 (الفصل الثالث: كفاءة نظام التعليم) القاهرة: مطابع الأهرام التجارية، 1998.

وزارة التربية والتعليم، الإستراتيجية القومية للتعليم قبل الجامعي في مصر، 2008.

دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والدول ذات الدخل المتوسط، على الرغم من كونها أعلى بكثير من تلك المسجلة في الأردن (0.5٪) أو الفلبين (2.3٪). وبمقارنة الإنفاق العام ومعدلات الإعادة في التعليم الأساسي بين الدول، فإنه يتضح أن مصر لا تحقق إنجازًا كبيرًا على الرغم من مستوى الاستثمار المتزايد على القطاع.

معدلات عدد الطلاب لكل مدرس، كثافة الفصول، والتوزيع الجغرافي للمدرسين يضم نظام التعليم قبل الجامعي في عام 2003/ 2004 حوالي 1.4 مليون موظف، منهم 795 ألف (57٪) من القائمين بالتدريس، و89 ألف (6٪) من غير القائمين بالتدريس، و516 ألف (37٪) من الإداريين. ففي حين أن إجمالي الالتحاق في التعليم قبل الجامعي قد زاد سنويًا في المتوسط بنسبة 1٪ في الفترة ما بين عامي 1994/ 1995 و2003/ 2004، فإن نسبة تشغيل كل من القائمين وغير القائمين بالتدريس قد ارتفعت بنسبة 2٪ و3.6٪ على التوالي خلال نفس الفترة. ولذلك نلاحظ أن معدل عدد الطلاب لكل مدرس في مرحلة التعليم الأساسي قد انخفضت عن تلك النسب الموجودة في الدول ذات الدخول المتقاربة من مصر، بل وانخفضت إلى مستويات قد تؤدي إلى عدم الكفاءة في التعليم الثانوي. حيث يلاحظ إنه في مرحلة التعليم الأساسي وصل معدل عدد الطلاب لكل مدرس إلى 22 في عام 2003/ 2004 بعد أن كان يبلغ 25 في عام 1995/ 1996، حيث أصبح يقترب من متوسط المعدل الموجود في الدول ذات الدخل المتوسط البالغ 21.7، كما يعد أقل من المعدل الموجود في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والبالغ 23.6. ويلاحظ أنه لا يوجد دليل تطبيقي يؤكد على أن ذلك الانخفاض يؤدي إلى تحسن المخرجات التعليمية. أما في مرحلة التعليم الثانوى -العام والفني- فإن معدل عدد الطلاب لكل مدرس يبلغ 14 وهو بذلك يصبح أقل من كل من متوسط المعدل الخاص بدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD البالغ 15.5 ومتوسط المعدل الخاص بدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والبالغ 17.2.

كما توجد مؤشرات أخرى مثل معدل عدد القائمين بالتدريس لغير القائمين بالتدريس، ومعدل عدد المدرسين للإداريين، وتجدر الإشارة إلى أن هذه المؤشرات قد تراجعت في عام 2003/ 2004، مقارنة بوضعها في العام 1995/ 1996، حيث نجد أن في كل من مرحلة التعليم الابتدائي والإعدادي أن هناك حوالي مدرس لكل إداري في حين أنها تبلغ في المغرب على سبيل المثال 6.2 مدرس لكل إداري. كما أن هناك ثمان مدرسين لكل عضو من غير القائمين بالتدريس (مدير / ناظر / وكيل لا يدرس)، في حين بلغت تلك النسبة في عام 1995/ 1996 أحد عشر مدرس لكل عضو من غير القائمين بالتدريس. كما أنه وجد في بعض المحافظات أن عدد الإداريين وغير العاملين في هيئة التدريس يفوق عدد المدرسين الممثلين لهيئة التدريس.

ويمكن القول بشكل عام إن الزيادة في أعداد المشتغلين في وزارة التربية والتعليم قد تخطى حجم الزيادة في أعداد الطلاب الملتحقين في كل المراحل، ويأتي ذلك بشكل أساسي نتيجة لزيادة أعداد المعينين من غير القائمين بالتدريس بشكل خاص في مرحلة التعليم الأساسي. وفي ظل الاستقرار النسبي المتوقع أن يحدث في أعداد من هم في سن الالتحاق بالمدرسة خلال السنوات القليلة المقبلة، فإنه يتعين اتخاذ خطوات حاسمة لخفض حجم التوظيف وبشكل خاص من غير القائمين بالتدريس. حيث أن هذه الخطوات من الممكن أن تؤدى إلى تقليل حجم الأجور والمرتبات، مما يزيد من حجم الإنفاق على السلع والخدمات، وخصوصًا الصيانة، وبالإضافة إلى أن ذلك من الممكن أن يسمح للنظام التعليمي أن يعمل بكفاءة أعلى وأن يؤدي ذلك أيضًا إلى تحسين المؤشرات، خاصة المؤشر الخاص بمعدل عدد الطلاب لكل مدرس وذلك في الأجل المتوسط.

كما أن الرقم المتزايد للعاملين في قطاع التعليم والزيادة المصاحبة لذلك في مخصصات الأجور في مرحلة التعليم قبل الجامعي من الممكن أن تزيد من التكلفة الإجمالية لتقديم خدمة التعليم قبل الجامعي. وعلى الرغم من أن مرتبات المدرسين في مصر تتصف بالانخفاض، وفقًا للمقاييس الدولية، إلا أن عبء التدريس مقاسًا بعدد ساعات التدريس يتصف في المتوسط بالانخفاض. ولذلك فإنه من الممكن خفض تكلفة الخدمة التعليمية المقدمة، وذلك من خلال العمل على زيادة الجهد المبذول بواسطة المدرسين.

ويلاحظ أنه على الرغم من أن النظام التعليمي في مصر يتصف بانخفاض معدل عدد الطلاب لكل مدرس وزيادة أعداد المدرسين، إلا أن بعض مناطق الجمهورية تعاني من انخفاض عدد المدرسين بها. فبإلقاء نظرة عامة على توزيع المدرسين على المحافظات المختلفة في مصر فإننا نلاحظ أن هذا التوزيع يتصف ببعض الخلل، وبشكل خاص في أعداد مدرسي الحاسب الآلي والرياضيات في مرحلة التعليم الابتدائي.

وبالإشارة إلى مؤشر كثافة الفصل، فإننا نجد أن متوسط كثافة الفصل في مرحلة التعليم الأساسي قد انخفض من 44.3 تلميذ في عام 2000/ 2001 إلى 40.8 تلميذ عام 2003/ 2004. في حين ظل متوسط حجم الفصل ثابت نسبيًا في مرحلة التعليم الإعدادي حيث بلغ متوسط حجم الفصل في نفس الفترة 42 تلميذًا. كما أنه على الرغم من زيادة عدد المدارس والفصول في مرحلة التعليم الثانوى (العام و الفنى)، إلا إنه كان أقل من الزيادة في إجمالي الالتحاق بها، ولذلك نجد أن متوسط حجم الفصل في تلك المرحلة قد زاد زيادة طفيفة فمن 37.2 طالب في عام 2000/ 2001 إلى 39.5 تلميذ في عام 2003/ 2004.

وإذا ما قارنا متوسط كثافة الفصل في مرحلة التعليم الأساسي بتلك الموجودة في الدول ذات الدخول المتقاربة من دخل مصر، فإننا سنجد أنه إما في نفس المستوى أو أعلى بشكل طفيف. فعلى سبيل المثال نجد أن متوسط كثافة الفصل في مرحلة التعليم الأساسي يبلغ 30 طالبًا و41 طالبًا في كل

من الأردن والفلبين على التوالي. وعلى الرغم من ذلك فهناك دليل على وجود عدم كفاءة في توزيع الطلاب على تلك الفصول. حيث نجد أن 18٪ من الفصول في مرحلة التعليم الأساسي تحتوى على عدد أقل من 30 تلميذ. ويمكن القول إجمالاً بأن عدم الكفاءة المتصف بها توزيع الطلاب على الفصول بالإضافة إلى الانحراف بين معدلات عدد الطلاب لكل مدرس ومتوسط حجم الفصل، وأخيراً التوزيع غير المتوازن للمدرسين بين المحافظات يشير إلى درجة عالية من عدم الكفاءة في مستويات التشغيل وتوزيع المدرسين.

الإنفاق غير الكفء والمهدر على الكتب الدراسية:

تعد الكتب الدراسية مجانية بشكل عام، وقد مثل الإنفاق على الكتب الدراسية نسبة 63٪ من النفقات الجارية غير المتضمنة الأجور والمرتبات التي تتحملها وزارة التعليم المركزية، كما مثل 44٪ من إجمالي النفقات الجارية غير المتضمنة للأجور والمرتبات الشاملة نفقات المحافظات، وأخيراً يمثل 6٪ من إجمالي الإنفاق على التعليم قبل الجامعي في عام 2003/ 2004. وقد بلغ المخصص المطلوب لتغطية تكاليف الكتب الدراسية في ميزانية عام 2004/ 2005 حوالي 5 مليار جنيه، وذلك لطباعة 481 مليون نسخة. وتجدر الإشارة إلى أن 450 مليون جنيه من هذا المخصص توجه لسداد متأخرات مستحقة لدور نشر الكتب الدراسية عن السنوات السابقة. ويلاحظ أن خطة كل من وزارة التربية والتعليم ووزارة المالية لزيادة نسبة إعادة الكتب المستعملة تعد خطوة ضرورية ولكنها خطوة قصيرة الأجل. فنظام إنتاج الكتب الدراسية ككل يحتاج إلى تغيير جذري حتى يتمكن من إنتاج (وإعادة استخدام) الكتب الدراسية بكفاءة.

المستوى الثاني: مدى فعالية وعدالة الإنفاق على التعليم قبل الجامعي:

ويقوم هذا الجزء بتقييم فعالية وعدالة الإنفاق على التعليم قبل الجامعي من خلال تحليل الانحدار الذي يربط بين كل من البيانات المالية وخاصة النفقات والبيانات الخاصة بمؤشرات الأداء الاقتصادي وبيانات المؤشرات الاقتصادية – الاجتماعية والبيانات التعليمية، وذلك بهدف التوصل إلى الأساس الذي بناءاً عليه يتم تخصيص وتحديد مخصصات المديريات التعليمية على مستوى المحافظات. وقد تم تجميع هذه البيانات من عدد من المصادر، ومنها وزارة التربية والتعليم ووزارة المالية والجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء والمشروع الإنمائي للأمم المتحدة في مصر. ويشتمل جدول (16) على المتغيرات التي تم استخدامها في نموذج الانحدار وتعريفاتها ومصادر بياناتها.

جدول (16) : التعريف بمتغيرات نموذج الانحدار

أسم المتغير	تعريف المتغير	مصدر البيانات
مؤشر التنمية البشرية	مؤشر التنمية البشرية يضم المقاييس التالية : • طول العمر : مُقاسًا بالعمر المُتوقع عند الولادة • التحصيل التعليمي : مُقاسًا بمتوسط مرجح للإلمام بالقراءة و الكتابة (أكبر من 15) (ثلثان) و معدل مجمع لإجمالي الالتحاق لكل من المستوى الأول و الثاني والثالث (ثلث) . • مستوى المعيشة : مقاسًا بمتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي على أساس معامل القوة الشرائية بالدولار .	تقرير التنمية البشرية المصري
نسبة طلاب الابتدائي لكل مدرس	إجمالي عدد التلاميذ الملتحقين بالمدارس الابتدائية الحكومية إلى إجمالي عدد التلاميذ المُسجلين في المدارس الابتدائية الحكومية .	وزارة التربية والتعليم
معدل البطالة	قوة العمل (أكثر من 15 سنة) كنسبة من السكان	تقرير التنمية البشرية المصري
معدل الفقر	نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر القومي المحدد بواسطة الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء	الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء
مستوى الحضرية	سكان الحضر كنسبة من إجمالي السكان	الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء
عدد المدارس	عدد المدارس الحكومية	وزارة التربية والتعليم
عدد الطلاب	عدد الطلاب بالمدارس الحكومية	وزارة التربية والتعليم
إجمالي الإنفاق الحكومي الجاري	الإنفاق على الأجور والحوافز وشراء السلع والخدمات	وزارة المالية
الفجوة التعليمية بين الجنسين	متوسط الفرق بين معدل صافي التحاق الذكور ومعدل صافي التحاق الإناث في كل المستويات التعليمية	وزارة التربية والتعليم
حجم الإنفاق الجاري لكل طالب	إجمالي الإنفاق الجاري على عدد الطلاب المُلتحقين في المدارس الحكومية	وزارة التربية والتعليم ووزارة المالية

وتغطي البيانات المُجمعة من المصادر السابق ذكرها الفترة الزمنية من عام 1999 وحتى عام 2005 . وتضم هذه البيانات 26 محافظة . وقد تم استبعاد الأقصر من البيانات نظرًا لعدم دقة بياناتها . ويلاحظ أن عملية تجميع وإدارة البيانات قد نتج عنها قاعدة بيانات مجمعة تضم 156 مُشاهدة . وتجدر الإشارة إلى أن مجموعة البيانات الأصلية ضمت 20 متغيرًا، إلا أن مجموعة البيانات التي اعتمد عليها نموذجا الانحدار المستخدمان في الدراسة تمثل 10 متغيرات فقط . حيث تم ضم واستبعاد بعض المتغيرات وفقًا لمعايير محددة تشمل صحة البيانات وشموليتها وعلاقات الاقتران بين المتغيرات واقتراب المتغيرات من المنطق الذي يقوم عليه نموذج الانحدار ، والذي يخدم التحليل الذي تقوم به هذه الدراسة .

وتعتمد هذه الدراسة على أسلوب التحليل "Robust Regression" الذي يهدف إلى دعم مصداقية واعتمادية نموذج الانحدار والتعامل مع المشاهدات ذات الانحرافات الكبيرة. ويعتمد هذا الأسلوب من حيث تقدير المعاملات على أسلوب (Ordinary Least Squares (OLS، وإن كان الانحراف المعياري يأخذ في الحسبان مسألة اختلاف المحافظات وتنوعها وقلة التوزيعات الطبيعية للمتغيرات. واقع الأمر أن صعوبة تكوين قاعدة البيانات محل الدراسة يدفع باتجاه استخدام أسلوب الـ Robust. وفي الوقت نفسه، وكنتيجة وجود احتمال عدم استقلال الخطأ العشوائي عن المتغير التابع المقدر، فقد تم استخدام البديل العنقودي للتحليل Cluster Option with Robust Regression. [22]

وتقوم هذه الدراسة بتقدير نموذجين للانحدار، والاختلاف الوحيد بين النموذجين هو المتغير التابع الذي يتم دراسته. حيث إن المتغير التابع المستخدم في النموذج الأول هو إجمالي الإنفاق الجاري على التعليم، في حين أن المتغير التابع في النموذج الثاني، هو نصيب الطالب من الإنفاق الجاري. كما تم تقدير كل نموذج مرتين: الأولى بدون إدخال البعد الجغرافي (أي التمييز بين المحافظات الحضرية، ومحافظات الوجه البحري، ومحافظات الوجه القبلي، والمحافظات الحدودية)، والمرة الثانية بعد آخذ البعد الجغرافي في الاعتبار، وذلك بإدخال متغير للتعبير عن البعد الجغرافي Dummy Variable، وذلك بهدف إظهار التفاوت بين المحافظات المختلفة.

نتائج تحليل انحدار النموذج الأول:

إن نموذج الانحدار الأول والذي أستخدم إجمالي الإنفاق الجاري كمتغير تابع، وجد أنه معنوي إحصائيًا عند مستوى 5٪، كما إنه يتمتع بقوة تفسيرية مرتفعة. حيث إن المتغيرات المستقلة المستخدمة في النموذج تفسر حوالي 90٪ من التغيرات في المتغير التابع، وهو إجمالي الإنفاق الجاري. ويمكن عرض النتائج التي تم التوصل إليها على النحو التالي:

- إن متغير مؤشر التنمية البشرية له تأثير معنوي إحصائيًا وموجب على إجمالي الإنفاق الجاري. أي أن المحافظات ذات المستويات الأعلى لمؤشر التنمية البشرية تتلقى إنفاقًا جاريًا على التعليم أكبر بالمقارنة بغيرها من المحافظات.
- إن مستوى البطالة ليس له تأثير على توزيع الإنفاق الجاري على التعليم بين المحافظات.

(22) للمزيد من المعلومات عن الجوانب الفنية لتحليل الانحدار المستخدم أنظر:

Chen, Xiao, Philip B. Ender, Michael Mitchell, and Christine Wells, Regression with Stata, 2004. UCLA Web Books. http://www.ats.ucla.edu/stat/stata/webbooks/reg.

Stata Reference Manual: Release 7, Volume 1. Texas: Stata Press, 2001, PP. 224-35.

Stata Reference Manual: Release 7,Volume 3. Texas: Stata Press, 2001, PP. 152-57.

- إن مستوى الفقر على مستوى المحافظة له تأثير إيجابي ومعنوي إحصائيًا على مستوى الإنفاق الجاري على التعليم. وهذا يعني أن المحافظات ذات معدلات الفقر المرتفعة تتلقى كمية أكبر من الموارد المالية الموجهة للتعليم.
- إن مستوى التحضر ليس له تأثير معنوي إحصائيًا على توزيع الإنفاق الجاري على التعليم بين المحافظات المختلفة.
- على الرغم من أن متغير عدد المدارس العامة لديه تأثير معنوي إحصائيًا على الإنفاق الجاري على التعليم على مستوى المحافظة، فإن عدد الطلاب المُلتحقين ليس له تأثير على توزيع الموارد المالية الخاصة بالتعليم بين المحافظات المختلفة. ويلاحظ أن هذه النتيجة يمكن تفسيرها إذا ما علمنا أن الإنفاق القائم على المدرسة أعلى من الإنفاق القائم على الطالب في المستويات التعليمية المختلفة.
- إن الفجوة التعليمية بين الجنسين ليس لها أي تأثير على توزيع الموارد المالية الجارية الخاصة بالتعليم بين المحافظات المختلفة.
- المحافظات التي تتصف بارتفاع نسبة عدد الطلاب لكل مدرس في التعليم الابتدائي، لوحظ أنها تتلقى موارد مالية جارية خاصة بالتعليم أقل من تلك التي تتلقاها المحافظات الأخرى التي تتصف بانخفاض نسبة عدد الطلاب لكل مدرس.
- المحافظات الحضرية ومحافظات الوجه البحري تتميز بكبر المخصصات المالية الموجهة للإنفاق الجاري على التعليم فيها بالمقارنة بمحافظات الوجه القبلي.

نتائج تحليل انحدار النموذج الثاني:

استخدم نموذج الانحدار الثاني نصيب الطالب من الإنفاق الجاري كمتغير تابع، ووجد أنه معنوي إحصائيًا عند مستوى 5٪، كما إنه يتمتع بقوة تفسيرية مرتفعة. حيث إن المتغيرات المستقلة المستخدمة في النموذج تفسر حوالي 65٪ من التباين في المتغير التابع وهو نصيب الطالب من الإنفاق الجاري. ويمكن عرض النتائج التي تم التوصل إليها على النحو التالي:

- إن المتغير المستقل الذي يمثل مؤشر التنمية البشرية له تأثير معنوي إحصائيًا على نصيب الطالب من الإنفاق الجاري. أي أن المحافظات التي تتمتع بمستويات مرتفعة لمؤشر التنمية البشرية يكون نصيب الطالب من الإنفاق الجاري بها أعلى بالمقارنة بالمحافظات الأخرى.
- إن كل من متغير البطالة ومستوى الفقر ليس له أي تأثير على مستوى نصيب الطالب من الإنفاق الجاري على مستوى المحافظة.
- إن مستوى التحضر ليس له تأثير معنوي إحصائيًا على مستوى نصيب الطالب من الإنفاق الجاري على مستوى المحافظة.

- على الرغم من أن عدد المدارس العامة لا يزال له تأثير موجب ومعنوي إحصائيًا على مستوى نصيب الطالب من الإنفاق الجاري، إلا أن عدد الطلاب الملتحقين له تأثير سالب. ويلاحظ أن هذه النتيجة تختلف عن تلك التي تم التوصل إليها في النموذج الأول. وعلى الرغم من ذلك الاختلاف إلا أنه من المنطقي أن تؤدى الزيادة في أعداد الطلاب الملتحقين بالمدارس العامة إلى خفض نصيب الطالب من إجمالي الإنفاق الجاري، خاصة مع الأخذ في الاعتبار النتيجة التي تم التوصل إليها في النموذج الأول والتي أوضحت أن عدد الطلاب ليس له تأثير معنوي إحصائيًا على إجمالي الإنفاق الجاري على التعليم.
- الفجوة التعليمية بين الجنسين ليس لها تأثير على نصيب الطالب من الإنفاق الجاري على مستوى المحافظة.
- المحافظات ذات النسب المرتفعة لعدد الطلاب لكل مدرس في التعليم الابتدائي تتصف بانخفاض ما تتلقاه من موارد مالية جارية موجهة للتعليم. وفي الحقيقة فإن هذه النتيجة تعد منطقية و ذلك لأن المشاهدات الخاصة بمحافظات الحدود تم استبعادها عند حساب النموذج الأول. فمحافظات الحدود بمصر تتميز بارتفاع نصيب كل طالب من الإنفاق الجاري، كما هو موضح في الجدول، مما يؤكد صحة نتائج هذا النموذج.

إن حقيقة قيام الحكومة المركزية بتمويل 99٪ من الإنفاق على التعليم على مستوى المحافظة يجعلها مسئولة كاملة عن نتائج هذا التحليل. ففي الدول التي يتم تمويل جزء كبير من ميزانية التعليم فيها من الموارد المحلية نجد أن الحكومة المركزية تحاول الأخذ في الاعتبار التفاوت في المؤشرات الهيكلية والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية بين المناطق المختلفة من خلال نظام المنح العامة أو محددة الغرض. أما في مصر فإن الحكومة المركزية بصفتها الممول الأساسي للتعليم تعد المسئولة في المقام الأول أن تأخذ في اعتبارها العوامل الاجتماعية والاقتصادية بالإضافة إلى الهيكل التعليمي عند قيامها باتخاذ القرارات الخاصة بالإنفاق على التعليم.

إن نتائج هذه الدراسة، التي توضح توزيع الإنفاق الجاري على التعليم بين المحافظات المصرية، لا تأخذ في اعتبارها المخرجات الإيجابية التي تصاحب العملية التعليمية. فالنظام التوزيعي الذي تقوم به الحكومة المركزية وبشكل أدق وزارة التربية والتعليم لا يعطى اهتمامًا كبيرًا بالمحافظات التي تتصف بانخفاض مؤشر التنمية البشرية بها. وفي نفس الوقت فإن العوامل مثل معدلات/ مستوى الفقر أو مستوى البطالة لا يبدو أنها تمثل أهداف لنظام تمويل التعليم.

وتشير النتائج إلى أن سياسة تمويل التعليم في مصر لا تعير اهتمامًا لقضايا التعليم الهيكلية في مصر، مثل نسب عدد الطلاب للمدرسين أو الفجوة التعليمية بين الجنسين. فعلى العكس نجد أن الحكومة المركزية لا تقوم بضخ المزيد من الأموال في المحافظات ذات المعدلات المرتفعة لعدد الطلاب

لكل مدرس في المرحلة الابتدائية، سواء كانت هذه المعدلات المرتفعة ترجع لارتفاع عدد الطلاب الملتحقين أو لانخفاض عدد المدرسين أو لكليهما. وعلى الرغم من وجود اهتمام كبير بموضوع تضييق الفجوة التعليمية بين الجنسين إلا أن الحكومة المركزية تحاول تحقيق ذلك الهدف من خلال برامج متفرقة يتم تمويلها في الأغلب بواسطة جهات/ موارد غير حكومية وليس عن طريق الموارد القومية. وعلى الرغم من أن هذه النتيجة لا يجب أن ننكر الإنجاز الذي تم تحقيقه بشأن تضييق حجم الفجوة التعليمية بين الجنسين، فإنها تشير في ذات الوقت إلى أن الحكومة المركزية لا تستفيد بشكل كامل من أدوات الموازنة في القيام بتغيير كبير في النمط التعليمي على مستوى المحافظات.

إن تمويل التعليم في مصر يبدو أكثر اهتمامًا بسد العجز بين الإنفاق المحلي على التعليم وإيراداته المحلية على مستوى كل محافظة على حده، بدلاً من الاهتمام بتضييق الفروق بين المحافظات المختلفة، من حيث الإنفاق على التعليم، ومن حيث تأثيرات هذا التعليم على قضايا الفقر والبطالة والتنمية البشرية. ففي حين أن العمل على الوفاء بالاحتياجات المالية، وبشكل خاص الأجور التي مثلت حوالي 80٪ من إجمالي الإنفاق على التعليم في العام المالي 2005ـ2006، قد استحوذ على اهتمام الحكومة، إلا إنها لم تستخدم جهودها المالية بهدف تحقيق أجندة معينة تستهدف الوفاء باحتياجات تعليمية وتنموية أخرى أكثر أهمية.

ولذلك فإن التحليل المُقدم بواسطة هذه الدراسة يشير إلى أن نظام تمويل التعليم في مصر في أمس الحاجة إلى الإصلاح. إلا إنه تجدر الإشارة إلى أن إصلاح تمويل التعليم وفقًا للخبرات الدولية ثبت إنه يكون أكثر سهولة في حالة وجود نظم تمويل لامركزية مقارنة بحالة وجود نظم تمويل مركزية. فالنظم اللامركزية تركز مجهودات الحكومة المركزية على تطبيق البرامج الخاصة بتحقيق العدالة والمساواة.

الفصل الثامن

المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات العامة على مستوى المحليات: الإمكانيات والتحديات

د. عبد الله شحاتة خطاب[1]

مقدمة:

تعد المشاركة بين القطاعين العام والخاص أحد الوسائل الأساسية التي يمكن أن تسهم في تمويل تقديم الخدمات العامة على المستوى المحلي. وفي ظل زيادة عبء توفير تلك الخدمات على الموازنة العامة، وفي ضوء تنامي دور القطاع الخاص في الاقتصاد المصري، يظهر التساؤل حول مدى إمكانية الاستعانة بتطبيقات نظام المشاركة لتوفير تلك الخدمات، وخاصة على مستوى المحليات. وتمثل مناقشة هذه القضية مسألة أساسية في ظل توجه الدولة نحو تطبيق اللامركزية، وبصفة خاصة اللامركزية في شقها المالي. وتسعى منهجية الدراسة للإجابة على السؤال المطروح، وذلك من خلال وضع إطار عام لمسألة إمكانية تطبيق نماذج المشاركة على مستوى الإدارة المحلية من خلال الأدبيات الاقتصادية والخبرة الدولية، وتنتهي الدراسة بتحليل تلك الإمكانيات والتحديات في الحالة المصرية. وفي هذا السياق ينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة محاور أساسية بخلاف المقدمة والخاتمة وتوصيات الدراسة. ففي المحور الأول تتناول الورقة نماذج تقديم الخدمات العامة، وأهمية وفوائد النظام اللامركزي لتقديم الخدمات العامة والاجتماعية. أما المحور الثاني، فيقوم بتحليل الدور الذي يمكن أن يلعبه تطبيق نماذج المشاركة المختلفة في مساعدة الوحدات المالية في تقديم الخدمات العامة، وذلك في ضوء الخبرة الدولية، وأهم متطلبات القيام بهذا الدور. ويتناول المحور الثالث، الإمكانيات والتحديات الخاصة بتطبيق نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات العامة والاجتماعية على مستوى الإدارة المحلية، وحدود ذلك التطبيق في ظل التوجه نحو اللامركزية في الحالة المصرية.

أولاً: تقديم الخدمات العامة والنموذج اللامركزي ودور المحليات:

من الأهمية التأكيد على أن الأدبيات الاقتصادية المختلفة تمثل إطاراً عاما لتحديد السلع والخدمات التي تقع مسئولية تقديمها علي الدولة. ولكون الدراسة تختص بتحليل إمكانيات وحدود استخدام المشاركة بين القطاعين العام والخاص لتقديم الخدمات الغامة فإنها تنأى عن مناقشة تلك

---

(1) مدرس الاقتصاد والمالية العامة ـ كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة القاهرة.

الحدود وأنواع السلع والخدمات التي تقع في إطار مسئولية الدولة[2] . ولكن النقطة الهامة التي توليها الدراسة أهمية هى المدخل (Approach) الذي تتبناه الدولة لتقديم الخدمات والسلع العامة والاجتماعية . إذ يرتبط نموذج تقديم الدولة للخدمات والسلع العامة بالدور الذي يمكن أن يلعبه القطاع الخاص ضمن منظومة آليات تقديم الخدمة .[3] وهنا لابد من التمييز بين نموذجين أساسيين لتقديم الخدمات العامة من قبل الدولة وهما[4] :

- **النموذج المركزي:**

فالنموذج المعتاد لتقديم الخدمات هو النموذج الذي يتم فيه تقديم الخدمة من خلال نظام مركزي وموحد في الدولة بأكملها، بحيث تكون كافة المبادرات والآليات في هذا النظام يحددها المركز .

- **النموذج اللامركزي:**

النموذج الآخر وهو نموذج اللامركزية في تقديم الخدمات، ويختلف عن النموذج المركزي إذ يسمح للمحليات أن تلعب دوراً أساسيا في توفير الخدمة .

ولكن دائما ما يبقى التساؤل حول ما هو النظام الأكفأ لتقديم خدمات الدولة؟ وفي الحقيقة لا تقدم الأدبيات إجابة قاطعة على هذا التساؤل، وإنما قدمت أشارت تدل علي أن كفاءة كل نظام يتوقف على نوعية السلعة أو الخدمة التي تقدمها الدولة، ومقومات الكفاءة في الحالات المختلفة . فمن مزايا النظام المركزي أنه يستند على مبدأ العدالة في توفير الخدمات للمواطنين، إلا أنه يعاب عليه ما يلي :

- أنه يقوم في مجمله على تجاهل رغبات الأفراد المتفاوتة من إقليم لآخر ومن منطقة لأخرى، إذ أنه يقوم على فرضية مقاس واحد يناسب جميع الأذواق، أو نمطية تقديم الخدمة " One size fits all" .
- كذلك تختفي في النموذج المركزي فكرة المنافسة بين مقدمي الخدمة على أساس أنه ليس أمام المستهلك سوى الحصول على الخدمة من مقدم واحد، أي لا تبدو فكرة سيادة المستهلك ممكنة كما هى في نظام السوق .

---

(2) لمزيد من التفصيل يمكن العودة إلى العديد من أدبيات المالية العامة الخاصة بأنواع السلع والخدمات ومسئولية الدولة تجاه توفيرها.

(3) هذه التفرقة أساسية لأن إمكانية تطبيق بعض نماذج المشاركة تتوقف على النموذج المقدم لتقديم السلعة أو الخدمة هل هو مركزي أم لا . فعلى سبيل المثال إذا كان النموذج لا مركزيا فإن حدود ودرجة اللامركزية الممنوحة للمحليات تحدد أيًا من نماذج المشاركة يمكن تطبيقه، فقد لا يسمح مثلا للمحليات بالاستعانة بالقطاع الخاص لتطوير المناهج التعليمية .

(4) Ugaz. C. (2003), "Approaches to Basic service Delivery: Privatization, Decentralization and Equity", paper prepared for a workshop on New Approaches to Decentralized Service Delivery, Chile.

- على الرغم من أن النموذج المركزي يستند على مبدأ العدالة في توفير الخدمة، إلا أن الواقع العملي أثبت أن كثيراً من الخدمات العامة وتوفيرها يرتبط بعلاقات القوى وجماعات المصالح في المجالس التشريعية(5) دون تحقيق هدف العدالة المنشود.
- في مقابل هذه العيوب تأتي مزايا النظام اللامركزي والتي تتمثل في:
  - أنه يسمح للدولة والسلطات المحلية القيام بتوفير الخدمات والسلع العامة بما يتوافق مع اختيارات الأفراد.
  - تقديم الخدمات والسلع العامة من خلال نموذج اللامركزية يسمح بإدخال حرية الاختيار والمنافسة بين ما يتم تقديمه من سلع وخدمات.

وفي المقابل فإن النظام اللامركزي يهمل قضية أساسية، وهي أن بعض السلع العامة لا يمكن أن تقدم من خلال السلطات المحلية (كالدفاع والأمن مثلاً). كما أن زيادة قدرة المؤسسات المحلية أو الأفراد على المستوى المحلي قد يؤدي أحيانا إلى سوء استخدام تلك السلطة.

وبطبيعة الحال فإن النموذج اللامركزي لتقديم الخدمات يعني أن يكون للمحليات الدور الرئيسي في تحمل مسئولية توفير السلع والخدمات العامة على المستوى المحلي. هذه المسئولية لا تعني في المقام الأول غياب السلطة المركزية، بل إن اللامركزية تعني تغيير في الدور الذي تقوم به السلطة المركزية، إذ قد يقتصر على المساعدة في توفير التمويل، ووضع المعايير الخاصة بالخدمة، في حين أن عمليات التنفيذ والإشراف عليها والمتابعة تصبح من مسئولية السلطة المحلية. والسبب في ذلك أن السلطة المحلية هي أقرب للمواطن فيما يتعلق بمثل هذه الخدمات مقارنة بالسلطة المركزية، كما أنها تمتلك من المعلومات عن مقومات المجتمع المحلي وتفضيلات أفراده بصورة أكثر دقة من السلطة المركزية.

النقطة الهامة التي لابد من التشديد عليها أيضا، هي أنه وعلى الرغم من أن بعض السلع والخدمات ذات طبيعة مركزية، فإن ذلك لا يعني أبداً أنه لابد أن تقدم بأكملها مركزيًا، بل إن السلطات المحلية يمكن أن تقدم أجزاء من هذه الخدمات محليًا، على سبيل المثال، كأن تكون السلطة المحلية مسئولة عن توفير المعلومات أو الدعم الفني أو اللوجيستي للسلطة المركزية للوفاء بتقديم مثل هذه الخدمة. النقطة الثانية أن عرى الارتباط بين السلطة المركزية لا تنفصل في حالة السماح للمحليات بتقديم الخدمات العامة والاجتماعية، إذ تظل رقابة السلطة المركزية المباشرة أو من يمثلها على المستوى

(5) تشير الكثير من التجارب إلى عدم العدالة في الاستفادة من الخدمات العامة وتركزها أحيانا في مناطق معينة في حين أن بعض المناطق الأخرى قد تكون محرومة من المستوى الأدنى لهذه الخدمات. فقدرة نواب البرلمان تتفاوت عند تحديد مخصصات المشروعات المختلفة، ومن ثم فإن نصيب المناطق من مخصصات الموازنة يرتبط بحجم التحالفات داخل البرلمان وقدرة النواب على المساومة.

المحلي، وذلك للتأكد من أن تقديم تلك الخدمات يتم وفقا للمعايير القومية (معايير الجودة في التعليم على سبيل المثال).

وبصرف النظر عن المدخل الذي تتبناه الدولة لتقديم الخدمات العامة والاجتماعية فإن هناك ثلاثة طرق لتقديم الخدمات العامة والاجتماعية سواء من خلال السلطة المركزية أو من خلال المحليات وهي[6]:

1. **الجمع بين الملكية والإنتاج**: وفي هذه الحالة تكون الدولة هى المقدم المباشر للسلعة أو الخدمة (Direct provider). هذه المسئولية المباشرة لا تبرر إلا لسبب استراتيجي يتمثل في كون تكلفة فشل السوق في توفير هذه الخدمة سوف تكون مرتفعة بصورة معنوية، ومن أمثلة ذلك توفير خدمة الدفاع والأمن وخدمات التعليم العام وغيرها.

2. **قيام القطاع الخاص بتقديمها تحت إشراف ورقابة الدولة**: وفي هذه الحالة تكون مسئولية الدولة هى توفير البيئة الملائمة للقطاع الخاص لتقديم الخدمات. وتستطيع الدولة من خلال ما تمتلكه من أدوات (كالضرائب أو الدعم مثلاً) أن توجه القطاع الخاص نحو توفير هذه الخدمات. وهنا تلعب الدولة دوراً أساسيًا من خلال قيامها بدور الرقيب والمنظم والمشرع لضمان استيفاء تقديم الخدمات المقدمة بواسطة القطاع الخاص للمعايير المختلفة التي تضعها الدولة في مثل هذا النوع من الخدمات.

3. **المشاركة مع القطاع الخاص**: وفي هذه الحالة تقوم الدولة بتوفير الخدمة بدون القيام بالإنتاج أي عندما تمنح للقطاع الخاص مهمة القيام بالخدمة (مثل جمع القمامة، إنارة الشوارع، بناء المدارس والمرافق العامة. . .) وذلك من خلال عمليات التعاقد الخارجي (contracting-out) معه.

ومن ثم فإن الدخول في علاقة مشاركة تعد إحدى الآليات التي يمكن من خلالها ـ لكل من السلطة المركزية أو المحلياتـ توفير الخدمات المختلفة. ففي كلا النموذجين المشار إليهما يمكن الاستعانة بالقطاع الخاص بصورة أو بأخرى لتقديم الخدمة العامة من خلال علاقة تعاقدية. وهنا يظهر التساؤل الخاص بمتطلبات الدخول في مثل هذه العلاقة، وكيفية تفعيلها والخبرة الدولية فيما يتعلق بتطبيق هذه الآلية على المستوى المحلي. تلك الأبعاد المختلفة يناقشها القسم التالي.

(6) Besley, T. and Ghatak, M. (2003), "Incentives, Choice and Accountability in the Provision of Public Services", the UK: The Institute for Fiscal studies.

ثانيًا: المشاركة بين القطاعين العام والخاص والمحليات:

- مفهوم المشاركة (Partnership):

كغيره من المصطلحات فإن مصطلح المشاركة بين القطاعين العام والخاص هو ترجمة لما يعرف في اللغة الانجليزية (Public-private partnership)، أو اختصارًا (3Ps)[7]. كما يترجم المصطلح أحيانا بمسمى الشراكة.[8] ونظرًا لتعدد تعريفات المصطلح الأجنبية ومن ثم العربية، فإنه يمكن القول إنه لا يوجد تعريف محدد لمفهوم المشاركة، وإن كانت التعريفات المختلفة تشير إلى نفس المدلول للمصطلح. وبصورة عامة فإن المشاركة تعرف على أنها أحد أشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص، والتي يتم من خلالها وضع ترتيبات يستطيع بمقتضاها القطاع العام توفير السلع والخدمات العامة والاجتماعية، من خلال السماح للقطاع الخاص بتقديمها، بدلا من أن يقدمها القطاع العام بنفسه، أي بصورة مباشرة. وبشكل أكثر تحديدًا فإن المفهوم يشير إلى السيناريوهات التي بمقتضاها يكون للقطاع الخاص دورًا أكبر في تخطيط وتمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة الخدمات العامة.[9] هذا الدور يتم من خلال ترتيبات تعاقدية بين الحكومة والقطاع الخاص في مشروعات معينة ينشأ بمقتضاها قيام القطاع الخاص بإمداد الحكومة بالأصول والخدمات التي من التقليدي أن يقدمها القطاع العام. هذه الترتيبات التعاقدية قد تشمل الصورة المبسطة لتوريد المدخلات أو صور التعاقد الخارجي (Contracting-out ـ Outsourcing)[10] المختلفة أو قد تمتد تلك الترتيبات لتشمل أيضا نقل أو مشاركة الإدارة أو عملية صنع القرار أو نوع أو درجة من تبادل المعلومات والتنسيق، أو قد تصل إلى قيام القطاع الخاص بتوفير السلعة في السوق (الخصخصة).[11]

ويتوقف شكل التعاقد بين القطاعين العام والخاص على المهام التي يمكن أن يتولاها القطاع الخاص. ولمعرفة حدود هذه المشاركة بين القطاعين العام والخاص، تضع بعض الأدبيات إطارًا يقسم المشروع المقدم للسلعة أو الخدمة إلى أربعة مهام[12]:

- تعريف وتصميم المشروع
- تمويل الأصول الرأسمالية للمشروع
- بناء وتشييد المشروع

(7) وقد يشار إليه أحيانا بما يسمى مساهمة القطاع الخاص ((Private Sector Participation (PSP)

(8) يمكن العودة إلى تدقيق المصطلح من الناحية اللغوية.

(9) Bettignies, J. and Ross, Th. (2004), "The Economics of Public-Private Partnerships", Canadian Public Policy, Analyse de Politiques, Vol. xxx, No.2.

(10) التعاقد الخارجي عبارة عن علاقة تعاقدية بين القطاع العام والقطاع الخاص، يقوم من خلالها القطاع الخاص بتوريد بعض من احتياجات القطاع العام في المشروعات المختلفة سواء التي نشأت بالفعل أو المزمع إنشائها.

(11) Ibid

(12) تقسم أحيانا هذه المراحل أو المهام إلى أكثر من أربع مراحل حسب مستوى التفصيل بكل مرحلة أو لأغراض التحليل.

- تشغيل وصيانة المشروع

هذه المهام أو المراحل الأربعة (أو حسب التقسيم) يمكن للحكومة أن تحدد أيًا من تلك المهام التي سوف يتولاها القطاع الخاص لتنشأ بمقتضاها صورة تعاقدية بينهما تمثل شكلاً من أشكال المشاركة. فقد تعهد الحكومة إلى القطاع الخاص بالمهام الثانية والثالثة أو الثانية والثالثة والرابعة. وقد توزع المهام على عدد مختلف من الشركاء أو قد يقوم نفس الشريك بتولي عدد من المهام.[13] ويوضح الجدول رقم (1) النماذج المختلفة لعقود المشاركة والتي تختلف فيها درجة المشاركة أو المساحة الممنوحة للقطاع الخاص لتقديم الخدمات حسب الصورة التعاقدية بينه وبين الحكومة أو القطاع العام.

(13) Ibid

جدول رقم (1): صور المشاركة المختلفة بين القطاعين العام والخاص

نوع التعاقد	مضمونه
مد المنشآت باحتياجاتها من الخدمات مثل خدمات العمل	بمقتضى العقد يلتزم القطاع الخاص بتوفير العمالة اللازمة للمصالح العامة مثل خدمات شركات النظافة الخاصة.
عقود المساعدة الفنية (Technical Assistance)	بمقتضى العقد يلتزم القطاع الخاص بتقديم العون الفني للمؤسسات العامة (حالات تحديث الأجهزة أو التدريب).
العقود من الباطن (Sub-contracting)	وفقا للعقود يقوم القطاع الخاص بتوريد أو تقديم خدمات معينة خلال فترة معينة للمصالح والمؤسسات العامة (عقود الإنشاءات)
عقود الإدارة (Management Contracts)	يتم إبرام تعاقد بين القطاع العام (الحكومة) والخاص، بحيث يتولى القطاع الخاص إدارة المنشأة أو المؤسسة أو المرفق، وفقا لحدود وصلاحيات معينة، يتم الاتفاق عليها في عقد الإدارة.
عمليات وعقود التأجير (Leasing)	وفقا لهذا النموذج من المشاركة، فإنه يتضمن التعاقد مع القطاع الخاص على تأجير أصل موجود بالفعل وممول بواسطة الدولة لفترة من الامتياز يسمح خلالها لصاحب الامتياز الحصول على مقابل للخدمات التي يقدمها المرفق أو المشروع خلال فترة الامتياز. وفي المقابل يتولى القطاع الخاص تشغيل وصيانة المرفق أو الخدمة، وإدخال تحسينات عليها، وعلى القطاع الخاص أيضا أن يقوم بسداد مقابل للاستفادة من الامتياز.
نظام الامتياز (BOT and Concession)	هو عبارة عن ترتيبات يقوم بمقتضاها القطاع الخاص بتصميم وبناء البنية الأساسية بحيث يمول ويمتلك ويشغل ويصون الأصل. أو المشروع لفترة زمنية معينة عادة ما تكون طويلة ما بين 20 إلى 30 سنة، وتسمى هذه الفترة فترة الامتياز(Concession Period).
نظام التملك والبناء والتشغيل (BOO) (Build-Own-Operate)	عقد بموجبه يمنح الحق للقطاع الخاص في تطوير وتمويل وتصميم وبناء وامتلاك وتشغيل وصيانة المشروع، وبموجب هذا العقد يكون للقطاع الخاص الملكية الكاملة، على أن يستمر القطاع الخاص في تحمل مخاطر الإيرادات المرتبطة بعملية التشغيل، وكذلك الفوائض المتوقعة من التشغيل.
نظام الاستحواذ بالبيع أو الترخيص (Divesture by Licenses)	هذا النظام يسمح للقطاع الخاص بامتلاك وإدارة الأصل وصيانته، ويختلف إلى حد ما، مع نظام (BOT) في أنه في حالة تحويل الملكية فإن الأصول تذهب للقطاع الخاص.
أخرى	صور مختلفة خاصة بحالات خاصة بعدد من الدول

Sources: Smith, G., Shafik, N., Guislain, P., and Reichert, J. (1997), Getting Connecting: Private Participation in Infrastructure in the Middle-East and North Africa", World Bank, World Bank Middle East and North Africa Economic Studies, Working Paper 97-7406. 2).

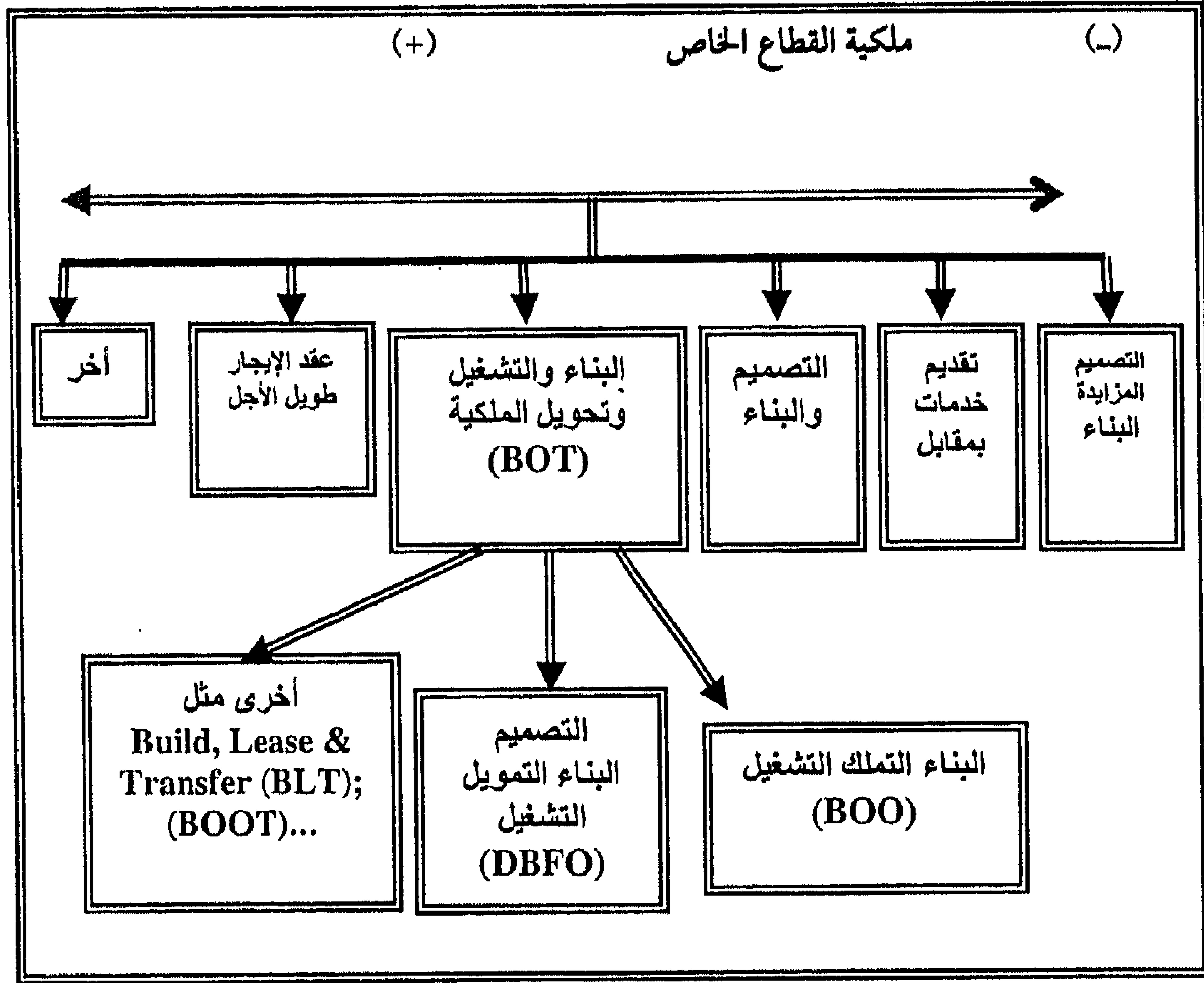
- Ugaz. C. (2003), Approaches to Basic service Delivery: Privatization, Decentralization and Equity), paper prepared for a workshop on New Approaches to Decentralized Service Delivery, Chile. 3).

- Vaziri, M. (2005): A Robust Solution for Urban Transportation Infrastructure and Service Development: Private Sector Participation", Asian Journal of Civil Engineering, (Building and Housing) Vol. 6, No. 3.

وأهم ما يمكن استخلاصه من الأشكال التي يمكن أن يأخذها نموذج المشاركة، أن مفهوم المشاركة يمثل تحولاً من شكل توفير الدولة أو القطاع العام للخدمات العامة بصورة مباشرة إلى تقديمها بصورة غير مباشرة، أو ترك المجال بصورة نهائية للقطاع الخاص لتقديمها. وتختلف مسئولية القطاع الخاص وفقًا لنوعية التعاقد ومدته (الشكل رقم 1). لكن ما يمكن التشديد عليه أيضا أن عملية المشاركة تختلف عن العلاقة التقليدية بين القطاعين العام والخاص في حالة قيام الأخير بتوريده للمدخلات التي يحددها القطاع العام إلى مشاركة القطاع العام في تحمل المخاطر وصنع القرار. (14)

(14) Bettignies, J. and Ross, Op.cit.,

شكل رقم (1) الأشكال المتعددة للمشاركة وحجم مسئولية القطاع الخاص



المصدر: مستوحى من أدبيات المختلفة.

- **مبررات المشاركة والمحليات:**

دفع تراكم المديونية خلال السبعينات والثمانينات، العديد من الحكومات إلي ضرورة الاستفادة من القطاع الخاص في تمويل مشروعات البنية الأساسية، على اعتبار أن إتاحة الفرصة للقطاع الخاص القيام بالعديد من المهام في تقديم الخدمات بالنسبة لمشروع معين يؤدي إلى تخصيص أفضل للمخاطر مع بقاء المسئولية الحكومية أو العامة لتقديم الخدمات الأساسية. وهذا ما دفع البنك الدولي بمناقشة هذه القضايا، وتحليل الدور الذي يمكن أن يلعبه في تقديم خدمات البنية الأساسية في دول إفريقيا والشرق الأوسط، وهو ما تلازم مع إقدام تلك الدول على تبني برامج الإصلاح الاقتصادي مع نهاية الثمانينات وبداية التسعينات في تلك المنطقة.[15]

(15) World Bank, (1997) World Bank Middle East and North Africa Economic Studies, Working Paper 97-7406.

وبصورة أكثر تحديداً، يعود قرار الدولة بسلطاتها المركزية أو المحلية للدخول في مشاركة مع القطاع الخاص من أجل تقديم الخدمات العامة أيًا كان شكل النموذج المستخدم لتقديم الخدمة سواء مركزيًا أو لا مركزي إلى عدة أسباب منها:

1. الإسراع بتنفيذ المشروعات ذات الأولوية بتجميعها وإنجازها من خلال طرق حديثة، فقد أدى ارتفاع التكاليف الاستثمارية للمشروعات إلى دفع الحكومة نحو الدخول في مشاركة مع القطاع الخاص لإنتاج بعض الخدمات العامة.

2. الاستعانة بالخبرة الإدارية المتطورة للقطاع الخاص لإدارة البرامج المعقدة والكبيرة والاستعانة بالتكنولوجيا المتطورة التي توفرها وحدات القطاع الخاص.

3. تشجيع القطاع الخاص نحو تقديم الخدمات العامة والاجتماعية في ظل انسحاب الدولة مع التوجه الليبرالي الذي تتبناه غالبية الدول.

4. تقليل حجم القطاع العام والاستفادة بالموارد المالية والبشرية الموجودة لدى القطاع الخاص. تخفيض تكلفة تقديم الخدمات المختلفة، إذ يسمح نظام المشاركة بالحصول على أقل العروض المقدمة تكلفة وأكثرها كفاءة، من حيث القدرة على تقديم الخدمة. فالشركات الخاصة تخشى أن تفشل عمليات التعاقد مع الحكومة نظرًا لأن ذلك سيضر بسمعتها في السوق، ولكن في المقابل قد يسمح لها التعاقد أن تكون لها بعض القوى الاحتكارية في السوق، مما يعظم مكاسبها من التعاقد. كما أن التزام القطاع الخاص بتوفير الخدمة أو القيام بالتجهيزات في المواقيت الزمنية المحددة في العقود، وإلا تعرض لغرامات تأخير، يعني أنه سوف يسعى دائما للالتزام بالوقت على عكس القطاع الحكومي الذي يبرر التأخير ولا يمكن تطبيق عقوبة عليه. ويحقق ذلك إنجاز الأعمال في مواقيتها نتيجة التزام الحكومة تجاه القطاع الخاص، لإدراكها أن للقطاع الخاص الحق في المطالبة بالخسائر في حالة عدم التزام الحكومة بالعقود المبرمة، في حين لا يحدث ذلك في ظل قيام القطاع العام بالتنفيذ.[16]

بالإضافة إلى هذه المزايا المختلفة التي تبرر عمليات التعاقد مع القطاع الخاص من أجل قيامه بتوفير الخدمة، فإن أحد الأسباب الأساسية التي تجعل من تطبيق أحد نماذج المشاركة على مستوى المحليات ضرورة، هو نقص التمويل لدى الكيانات المحلية.

وفي ظل نقص التمويل المحلي للمحليات يظهر الاقتراض باعتباره حلاً لتقديم خدمات البنية الأساسية، ولكن المشكلة تظهر في ضعف القدرات الائتمانية للمحليات. فكثير من البنوك التنموية

(16) Ugaz. C. (2003), "Approaches to Basic Service Delivery: Privatization, Decentralization and Equity", Paper Prepared for a Workshop on New Approaches to Decentralized Service Delivery, Chile.

تحجم عن إقراض السلطات المحلية، خاصة في الدول النامية. كما أن الخبرة الدولية تشير إلى أن العديد من صناديق التمويل قد نشأت في دول الجنوب لتمويل خدمات البنية الأساسية، إلا أن مثل هذه الصناديق قد عانت من مشكلات مالية مختلفة. بالإضافة إلى ذلك فإن عدم تطور المؤسسات المالية في الدول النامية قد مثل هو الآخر قيدًا على إمكانيات الاقتراض للمحليات، وخاصة للمحليات الصغيرة والمتوسطة. وفي ظل هذه القيود ظهرت المشاركة بين القطاعين العام والخاص باعتبارها حلاً لقيام السلطات المحلية بتوفير الخدمات العامة المختلفة، خاصة في ظل توجه مؤسسات التمويل الدولية نحو تشجيع القطاع الخاص بصفة عامة في ظل التوجهات الليبرالية لبرامج الإصلاح الاقتصادي، بالإضافة إلى أن برامج توفير خدمات البنية الأساسية التي توفرها المؤسسات الدولية في حالة الدول النامية عادة ما تكون مؤقتة، ولا تكفي احتياجات تلك الدول. ومن ثم تحث المؤسسات الدولية الدول المختلفة بالتوسع في تطبيق نماذج المشاركة، وخاصة في توفير الخدمات الأساسية. وقد تلازم هذا التوجه من قبل مؤسسات التمويل الدولية مع تشجيعها أيضا لتطبيق اللامركزية في الدول المختلفة.[17]

ففي جمهورية التشيك، وفي سبيل تطبيقها للامركزية فإن السلطة المحلية قد أعطت العديد من المهام، ولكن بدون تحديد موارد مالية كافية عندما بدأت برنامج اللامركزية عام 1990. وقد حاولت الوحدات المحلية التغلب على هذه المشكلة من خلال طريقتين، الأولى وهي بيع بعض الأصول أو من خلال الاقتراض. ومع وضع قيود على عمليات الاقتراض، وبيع الأصول على مستوى المحليات، لجأت تلك الحكومات المحلية إلى التوسع والاعتماد على القطاع الخاص لتمويل مشروعات البنية الأساسية في العديد من المناطق سواء في الريف أو المدن.[18]

- **تطبيق نماذج المشاركة على المستوى المحلي: التحديات ومواجهتها:**

إذا كانت مشكلة نقص التمويل تمثل دافعًا رئيسيًا للسلطات المحلية لتطبيق نماذج المشاركة، فأن مشكلة التمويل ليست فقط الإطار الحاكم الوحيد لتطبيق نماذج المشاركة، فقد توجد صعوبات أخرى تمثل تحديات في إمكانية تطبيق تلك النماذج. هذه التحديات والمعوقات أظهرتها الخبرة الدولية من خلال التطبيقات الفعلية لتلك النماذج.

أولى هذه التحديات في مجال التطبيق هى المعرفة والخبرة التي لدى الوحدات المحلية. فقد أظهرت الخبرة الدولية أنه غالبًا ما يوجد نقص معنوي للمتخصصين لإعداد العقود وحساب المخاطرة المرتبطة بعقود المشاركة أو لإعداد مخططات إستراتيجية للبلديات والمحليات. فمسئولية الحكومة أو السلطة المحلية ليست فقط التوقيع على عقد المشاركة، وإنما تتولى السلطات المحلية التبعات الناتجة عن مثل هذه العقود. وهذا يستدعي أن يكون هناك وضوح لدور السلطة المحلية على مستوياتها المختلفة، وأن

---

(17) UCLG, (2007), Policy Paper On Local Finance, available at www.cities-localgovernments.org.
(18) Trhlínová, Z. and Kadeřábková, J. (2006), "Actual Challenges of Implementation of PPP Projects in Czech Republic", Working Paper, University of Economics of Prague, Czech Republic.

تكون لديها الإمكانيات لتحمل مسئوليات متابعة ورقابة التنفيذ. المسألة الأخرى التي تمثل تحديًا في هذا السياق، هى أنه دائما ما يوجد تخوف حول استمرارية واتساق القوانين والسياسات الحكومية خلال الآفاق الزمنية التي تتم خلالها تلك المشروعات. وهو ما قد يدفع السلطات المحلية إلى الإحجام عن الدخول في تطبيق مثل هذه النماذج، خاصة أن القطاع الخاص لابد أن يكون لديه أدلة أو علامة (signal) حول التوجهات الحكومية عند اتخاذ القرارات الخاصة بالمشاركة.[19]

المسألة الأخرى التي تمثل تحديًا في تطبيق نماذج المشاركة هى أن كثيراً من أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة يدركون أن مشروعات المشاركة ترتبط بمشروعات طويلة الأجل (مشروع صرف صحي)، والتي قد لا تخدم أحيانًا المصالح قصيرة الأجل (جمع القمامة) للناس داخل البلدية أو المحافظة أو المقاطعة، وهو ما قد يؤثر على عملية التصويت، خاصة إذا ارتبطت تلك المشروعات بقيام المواطن بالمساهمة النقدية. ولذا قد لا يحبذ أعضاء المجالس المحلية الدخول في مثل هذه المشروعات طويلة الأجل ذات الأثر التنموي المعنوي على المناطق المحلية.[20]

وتشير الخبرة الدولية إلى أن كثيراً من تطبيقات نماذج المشاركة في العديد من الدول قد أظهرت أنه لابد من وجود إطار محكم لتطبيق تلك النماذج لأن غياب مثل هذا الإطار قد تمخض عن العديد من المشكلات، منها:

- وجود العديد من حالات الفساد المرتبط بعمليات المشاركة. ففي أوغندا، على سبيل المثال، كانت السلطات المحلية مسئولة عن استلام العديد من للمدارس، ولكن في ظل ضعف بنية الجهاز الإداري وتفشي الفساد فيه، فإن عمليات الرقابة والاستلام للمدارس لم تتم بالصورة المثلى، وهو ما أدى إلى إهدار المال العام.[21]
- أظهرت الخبرة الدولية أن كثيراً من السلطات أو الإدارات المحلية لا تهتم كثيراً بقواعد تطبيق نماذج المشاركة ولا بالتحاور مع المواطنين فيما يتعلق بالمشروعات المزمع تنفيذها من خلال المشاركة.[22]
- أظهرت الخبرة الدولية أن أصحاب المصالح عادة ما يمارسون ضغوطًا على السلطات المحلية لتوجيه تطبيق نماذج المشاركة نحو مشروعات معينة، خاصة في ظل غياب الرقابة والمساءلة لأعضاء المجالس المحلية.[23]

(19) Ibid.,
(20) UCLG, Op.cit.,
(21) LaRocque, N. 2006. Contracting for the delivery of education services: A typology and international examples. Wellington, New Zealand: Education Forum.
(22) Trhlínová, Z. and Kadeřábková, J. (2006). "Actual Challenges of Implementation of PPP Projects in Czech Republic", Working Paper, University of Economics of Prague, Czech Republic.
(23) Ugaz, Op.cit.,

وإذا كانت تلك المخاطر تختص بصورة أساسية بالإطار الخاص بالسلطات المحلية، إلا أن هناك مخاطر وتحديات أخرى عند تطبيق نماذج المشاركة، ليس فقط على المستوى المحلي، ولكن عندما يتم تطبيقها أيضا على المستوى المركزي. هذه المخاطر ترتبط بعقود المشاركة ذاتها. فعقود المشاركة، وخاصة العقود طويلة الأجل، تتسم بقدر معنوي من عدم المرونة. وعندما ترغب الحكومة في تغيير أو تعديل شروط الخدمة المقدمة قد تضطر للدخول مرة أخرى في مفاوضات حول التعاقد مع القطاع الخاص، وهي ما تبدو مشكلة أساسية، في حال ما إذا حدثت طفرة تكنولوجية أو تطورات تحتاج الحكومة إدخالها على المشروع. والدخول في مفاوضات جديدة لا يعني سوى تكلفة جديدة، فقد يترتب على التفاوض عدم إتمام المشروع، ومن ثم الدخول في دائرة أخرى لنشأة تعاقد جديد. وتحتاج هذه الجولات من التفاوض وإعادة التفاوض إلى التمتع بإمكانيات قد يصعب أحيانًا على الوحدة المحلية التعامل معها. كما أن عقود المشاركة وتطبيقاتها تنطوي على غياب الرقابة الحكومية المباشرة، وما يترتب عليها من احتمالات أن يقوم القطاع الخاص بعدم الالتزام ببنود العقد، ومن ثم ضياع للموارد العامة وعدم كفاءة الخدمات المقدمة، خاصة في حالة تلازم ذلك مع انتشار الفساد بين أركان السلطة المحلية.(24)

أما في مجال مواجهة تحديات التطبيق وبصفة خاصة على مستوى السلطات المحلية فإن الأدبيات والخبرة الدولية قد أشارت إلى أنه لكي تتمكن السلطات المحلية من تطبيق نماذج العقود المختلفة للمشاركة، فلابد أن تتوافر مجموعة من المقومات تسمح بخلق البيئة الملائمة للمشاركة بين القطاعين العام والخاص. وتتمثل أهم هذه المقومات فيما يلي:

- الدعم السياسي، ويقصد به أن تعلن السلطة المركزية دعمها المستمر للسلطة المحلية للقيام بالتعاقدات المختلفة لتقديم الخدمات المحلية.
- وجود إستراتيجية طويلة الأجل للمشاركة بين القطاعين من أجل تقوية الصلات بين وحدات القطاعين العام والخاص.
- استقرار البيئة الخارجية لتطبيق نماذج المشاركة وبصورة أساسية الإطار القانوني والوظائف الممنوحة للمحليات واستقرار المالية العامة للدولة.
- تحديث نظام الإدارة المحلية وبصفة خاصة بناء الخبرات لدى وحدات الإدارة المحلية.
- تطبيق نظم جديدة لإدارة الجودة في نظام الإدارة المحلية بما يسمح ويساعد السلطة المحلية أن تتابع مشروعات المشاركة.(25)

---

(24) Irwin, Timothy, 2006, "Five Ways Governments can Control Spending Commitments in Public-Private Partnerships", Presented to the International Seminar on " Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships" Budapest, Hungary March 7-8, 2007.
(25) Trhlínová and Kadeřábková, Op.cit.,

- **المحليات وعقود المشاركة:**

بالنسبة لمجال التطبيق لنماذج المشاركة المختلفة فإن العديد من مستويات السلطة المحلية[26] قد لجأت في عدد من الدول المختلفة (ألمانيا، أسبانيا، جمهورية التشيك، المملكة المتحدة، أوغندا، جنوب إفريقيا، وغيرها) إلى تطبيق نماذج مختلفة للمشاركة بين القطاعين العام والخاص للوفاء بتقديم الخدمات العامة، مثل جمع القمامة، والإنارة العامة، وخدمات الصرف الصحي، وخدمات البنية الأساسية، والخدمات الصحية، بالإضافة إلى الخدمات الفنية والمساعدة الأخرى. ففي ألمانيا وفي العديد من المقاطعات تلجأ الوحدات المحلية إلى تطبيق نماذج مختلفة لعقود المشاركة. ففي مدينة برلين على سبيل المثال، وفي التسعينيات من القرن العشرين تعاقدت السلطات المخلية على مستوى المدينة مع القطاع الخاص من أجل الاتفاق على أن تقوم إحدى شركات القطاع الخاص المتخصصة في مجال الطاقة بتصميم أنظمة موفرة للطاقة في مدينة برلين، وبصفة خاصة بالنسبة للمنشآت العامة. ووفقا للعقد قام القطاع الخاص بتوفير المعرفة التقنية، بالإضافة إلى الاستثمارات الخاصة بأساليب توفير الطاقة، بينما استمرت ملكية المدينة للأصول، وقامت السلطة المحلية في المدينة بتمويل الاستثمارات. وقد تمكنت الحكومة المحلية في المدينة من توفير 25٪ من تكلفة الطاقة في مباني المدينة المختلفة، بعد أن توسعت في تطبيق ذلك النموذج حتى الآن.[27]

بالمثل فإن السلطات المحلية في جمهورية التشيك قد توسعت في تطبيق نماذج المشاركة المختلفة في ظل الموارد التي أتيحت لها، والتي لم تكف لمواجهة المهام التي عليها. ومن هذه العقود، تلك التي شملت جمع القمامة والنظافة وإعداد المساحات الخضراء وإنشاء مناطق انتظار السيارات. كما توسعت السلطات المحلية في التطبيق لتشمل الإنارة العامة وخدمات المياه والصرف الصحي وخدمات البنية الأساسية الأخرى بالإضافة إلى الخدمات الصحية والخدمات المساعدة الأخرى. ولكن التجربة في حالة جمهورية التشيك قد شابها العديد من المشكلات، ارتبطت بصورة أساسية بضعف السلطات المحلية وغياب القدرات الفنية لتطبيق نماذج المشاركة المختلفة، وذلك على الرغم من وجود عدد من النماذج الناجحة في التطبيق.[28]

وفي المملكة المتحدة تطبق العديد من المستويات المحلية نماذج متعددة لعقود المشاركة مع القطاع الخاص في مجالات الخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة. وتعطي الحكومة المركزية الحرية للمحليات في اختيار الآليات والشكل الذي تقدم عليه الخدمة، بما يراعي الاختلافات المحلية تطبيقًا لمبدأ تعظيم المرونة المحلية (Maximum local flexibility). كما تلعب الحكومة المركزية دورًا أساسيًا في دعم السلطات المحلية، فيما يتعلق بالدعم الفني الخاص بمشروعات المشاركة، وبما يسمح أيضا بتوفير

(26) تختلف هذه المستويات وفقا للتقسيم الإداري المتبع في الدول المختلفة.

(27) Public-Private Partnership: Local Initiative, (2007), available at www.theclimategroup.org

(28) Trhlínová and Kadeřábková, Op.cit.,

السلع والخدمات العامة بما يتفق والمعايير التي تضعها الحكومة، وبما يتماشى مع أهداف الحكومة البريطانية بتقليل الفوارق بين المناطق المختلفة فيما يتعلق بالخدمات المحلية وبقدرة الوحدات المحلية علي القيام بذلك. ووفقًا لنظام المشاركة البريطانية، تحصل الوحدات المحلية على دعم من السلطة المركزية، فيما يتعلق بنماذج المشاركة، خاصة التي تتضمن الدخول بالمشاركة في مشروعات طويلة الأجل لتقديم خدمات إستراتيجية. ولكن النقطة الهامة هى أن تلك العقود الناتجة عن علاقة الشراكة لابد أن يتم الموافقة عليها من قبل السلطة المركزية.[29] ويوضح الجدول رقم (2) بعضًا من نماذج العقود التي أبرمت في العام 2005 بين الوحدات المحلية والقطاع الخاص في العديد من مجالات الخدمات الإستراتيجية:

جدول رقم(2): عدد من عقود المشاركة بالمملكة المتحدة بواسطة المجالس المحلية عام 2005

نوع العقد	جهة التعاقد
▪ تقديم الخدمات المساعدة من خلال عقد لمدة 10 سنوات، مثل الخدمات التكنولوجية (IT services) وبناء قدرات العمالة الخاصة بالمجلس المحلي للمقاطعة.	المجلس المحلي لمقاطعة لينكنشير Lincolnshire County Council
▪ الخدمات البيئية: وينص العقد على قيام القطاع الخاص أن يتولى إدارة ومتابعة الخدمات المقدمة في 67 مجلس محلي وذلك لمدة 10 سنوات	London Borough of) (Westminster
▪ عقود خدمات تطوير المدارس من خلال عقد لمدة 5 سنوات	London Borough of Waltham Forest
▪ عقد لإنشاء شركة مشتركة لمدة 10 سنوات لتعميم الفائدة من 17 خدمة عامة بين المحليات المختلفة	London Borough of Lambeth

Source: Briefing Positively Public 2005.

ثالثا: اللامركزية والمحليات وتطبيق نماذج المشاركة: الحالة المصرية:

بعد أن تناولت الدراسة نماذج المشاركة وما يحيط بها من تحديات في التطبيق على مستوى السلطات المحلية، فإن الدراسة تنتقل إلى مناقشة إمكانية تطبيق مثل هذه النماذج والتحديات المرتبطة بها في الحالة المصرية. وينقسم هذا القسم إلى جزئيين، الأول، ويتناول الوضع الحالي، وخاصة الإطار القانوني فيما يتعلق بمهام الوحدات المحلية في الوضع الحالي، خاصة فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة، أما القسم الثاني، فيتناول الإطار الذي يمكن للمحليات أن تلعبه في ظل التوجه نحو اللامركزية، وكيفية الاستفادة من تطبيق نماذج المشاركة في تمويل وتوفير الخدمات العامة، التي سيتم

(29) Briefing Positively Public 2005. "Overview of Public Private Partnerships in the UK", London.

تفويضها أو نقلها للمحليات. وأخيراً تختتم الدراسة هذا القسم بالمتطلبات التي يجب أن تتوافر لتفعيل تلك الآلية في الإطار الجديد للامركزية.

▪ **المحليات والاستثمارات العامة والمشاركة: الإطار العام الحالي:**

في البداية لابد من التشديد على نقطة ذات أهمية قصوى وهي أن الوضع الحالي لهيكل الإدارة المحلية في الحالة المصرية يمثل حالة من حالات عدم التركيز (De-concentration) للسلطات المركزية، ولا يوجد سلطة محلية بالمعنى المتعارف عليه. ولكن يبقى التساؤل هل في ظل الإطار الموجود بالقانون 43 لسنة 1979، يتم تطبيق نماذج للمشاركة؟ وللإجابة على ذلك التساؤل لابد من التعرض لأمرين، الأول وهو الإطار الذي يحكم العلاقات بين السلطات المركزية والمحليات الموجود حاليًا في الحالة المصرية، وثانيًا مناقشة الإطار الذي يحكم تنفيذ الاستثمارات المختلفة بالمشروعات على المستوى المحلي.

وفيما يتعلق بالإطار القائم للعلاقات بين المركز والمحليات، فإن كل محافظة[30] في مصر تحتوي على ثلاثة أنواع من الوحدات المحلية:

- **الديوان العام:** (كل الموظفين التابعين للجهاز الإداري للمحافظة أي بالمحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية).
- **مديريات الخدمات (عدد 12 مديرية) وتشمل:**
  1. مديرية الزراعة
  2. مديرية التعليم
  3. مديرية الصحة
  4. مديرية الطب البيطري
  5. مديرية الشباب والرياضة
  6. مديرية التموين
  7. مديرية الشئون الاجتماعية
  8. مديرية الإسكان والتعمير
  9. مديرية الطرق والنقل
  10. مديرية القوى العاملة
  11. مديرية التنظيم والإدارة
  12. مديرية الضرائب العقارية

(30) قطاع الإدارة المحلية يشمل 29 محافظة (شاملة الوضع الخاص لمدينة الأقصر).

- **المديريات المركزية :** وهي المديريات التابعة للوزارات والهيئات المركزية مباشرة وتشمل :
  1. مديرية الري
  2. مديرية الثقافة
  3. المديريات المالية
  4. مديرية الأمن
  5. مديريات الضرائب (العامة والمبيعات)
  6. مديرية الأوقاف

وفي ضوء هذا الإطار تتولى مديريات الخدمات وممثليها على مستوى المراكز والمدن تقديم الخدمات المختلفة للوزارات القطاعية، كما تتولى المديريات الأخرى التابعة للوزارات المركزية توفير الخدمات العامة. ويكمن الاختلاف بين المديريات القطاعية والمركزية في كون الأولى تخضع إداريًا وماليًا للمحليات بالمحافظة، في حين أنها تخضع فنيًا للوزارات، أي للسلطة المركزية.

كما تتولى مجموعة من الهيئات العامة الأنشطة الرئيسية للسلطات المركزية. على سبيل المثال فإن هيئة الأبنية التعليمية هى الجهة المسئولة عن بناء المدارس بالمحافظات والإشراف عليها. ويمكن القول أيضا إن الوحدات التنفيذية الموجودة بالمحافظة (الأجهزة التنفيذية على المستويات المختلفة للإدارة المحلية)، هى أدوات مساعدة للسلطات المركزية لتنفيذ سياساتها العامة بالمحافظات وبرامجها المختلفة.

وفيما يتعلق بالإطار الذي يحكم مشاركة المحليات بالمشروعات الاستثمارية، والتي هى محل مشروعات المشاركة، فإنه لا بد من التمييز بين ثلاثة أنواع من القطاعات فيما يتعلق بصياغة الخطة الاستثمارية على مستوى المحليات:

1. القطاعات الرئيسية: وتشمل أربعة قطاعات رئيسية وهي:

- **قطاع الكهرباء :** ويشمل البرامج والمشروعات الخاصة بمد وتدعيم شبكات الكهرباء بالمحافظة.
- **قطاع النقل والمواصلات:** ويضم مشروعات رصف الطرق المحلية، والطرق داخل المدن، وبناء الكباري، والأنفاق، والمعديات وما شابه.
- **قطاع المرافق:** ويضم مجموعة من البرامج (مشروعات) بمد شبكات مياه الشرب، ومد شبكات الصرف الصحي، وتغطية الترع والمصارف، والأمن والإطفاء، والمرور.
- **قطاع الخدمات:** خدمات صحية وتنمية المرأة والطفل.

ويتمثل دور المحليات فيما يخص هذه المشروعات الخاصة بالقطاعات الرئيسية فيما يلي :

- **التخطيط** : فالوحدة المحلية هي التي تحدد الاستثمارات التي يجب القيام بها فى كل من تلك القطاعات، وفقا لرؤيتها واحتياجاتها، وتتولى إعداد الخطة الاستثمارية (المقترحة) الخاصة بها.
- **التنفيذ** : تتولى المحليات عملية التنفيذ لتلك المهام، بمعنى تضمين الاستثمارات المتعلقة بالمهام السالف ذكرها في الموازنة الاستثمارية للمحليات، بحيث يكون ديوان عام المحافظة هو جهة الإسناد.

وتمر الخطة الاستثمارية لتلك المشروعات بالمراحل التالية :

1- تحدد الوحدات المحلية الاستثمارات المطلوب تنفيذها في القطاعات الأربع السابقة على مستوى الوحدة المحلية.

2- تتولى عمل الخطة الاستثمارية الخاصة بها.

3- يتم تجميع خطط الوحدات المحلية على مستوى كل قرية، والتي تقوم بدورها برفعها إلى المركز.

4- يتولى المركز عمل خطة إجمالية للقرى والمدن (الواقعة في نطاقه) ورفعها إلى ديوان عام المحافظة.

5- يعتبر ديوان عام المحافظة هو الجهة الرسمية التى تخاطبها وزارة التنمية المحلية- ممثلة فى الأمانة العامة للإدارة المحلية- للتعرف على احتياجات المحليات وما تتطلبه من استثمارات.

2. استثمارات القطاعات شبه المركزية :

وتضم قطاعات مثل الصحة والتعليم والتموين والزراعة والإسكان والشباب والرياضة، والقوى العاملة.

- تعتبر مديريات الخدمات بالمحافظات- والبالغ عددها 12 مديرية- هى الجهات المنوط بها إدارة جميع الشئون المتعلقة بأي من تلك القطاعات.
- تعتبر مديريات الخدمات بالمحافظات فروعًا للمستوى المركزى، لا تملك الوحدات المحلية أى سلطة بشأنها. وتتبع هذه المديريات الوزارات المركزية، وتقوم بتنفيذ توجهات سياسات المستوى المركزى. وتدرج استثمارات تلك القطاعات ضمن الموازنة الاستثمارية للوزارات المركزية.

3. استثمارات القطاعات المركزية :

- وهى القطاعات التى تتعلق أعمالها بالوزارات السيادية، مثل الدفاع والأمن.
- يقتصر دور المحليات فيما يتعلق بتلك القطاعات على توفير بعض المعدات أو الأجهزة اللازمة للقيام بأعمالها على المستوى المحلي، مثل شراء سيارات الإطفاء أو أجهزة اللاسلكي.

أما بالنسبة للمرافق العامة كالصرف الصحي والمياه وغيرها فإن استثماراتها مستقلة عن ميزانية الإدارة المحلية، في ظل تحويل إدارة هذه المرافق إلى الهيئات العامة الاقتصادية أو الشركات القابضة التابعة لها.

وتقتصر الموازنة الاستثمارية (ما يرد في الباب السادس) للإدارة المحلية على الشق الاستثماري في موازنة الدواوين العامة، والتي تقع تحت مسئولية وسيطرة المحليات. وتتمثل أهم مكونات الموازنة الاستثمارية للإدارة المحلية في المشاريع الإنتاجية، واستثمارات الوحدات الإدارية بالمحافظة على المستويات المختلفة، وشراء الأصول الطبيعية (الأراضي) والآلات والمعدات (أنظر الجدول رقم (1) بالملحق).

باختصار فإن أهم ما يمكن استخلاصه من هذا الإطار الحاكم للاستثمارات على المستوى المحلي، هو أن الجزء الأعظم من الاستثمارات بالمحافظات ذات طبيعة مركزية، ولا تلعب المحليات دوراً أساسياً في تنفيذها. فخلال الفترة من 2000 إلى 2005 بلغت أقصى نسبة استثمارات للمحليات 18.6٪ إلى إجمالي الاستثمارات العامة. فمعظم إنفاق المحليات يتركز في ميزانية الأجور والتي تبلغ تقريباً 49٪ من إجمالي موازنة الأجور بالموازنة العامة (جدول رقم 3).

جدول رقم (3): إنفاق الإدارة المحلية كنسبة إلى إجمالي الإنفاق الحكومي

خلال الفترة 1999/ 2000ـ2004/ 2005 (%)

البيان/ السنة	99/ 2000	2000/ 2001	01/ 2002	02/ 2003	03/ 2004	04/ 2005
الأجور المحلية/ إجمالي الأجور	47.8	48.1	48.3	48.1	47.8	47.3
الإنفاق الجاري للمحليات/ إجمالي الإنفاق الجاري	5.5	8.6	6.9	4.1	5.0	6.9
الإنفاق الاستثماري للمحليات/ إجمالي الإنفاق الاستثماري	11.7	16.1	13.9	14.7	16.4	18.6
التحويلات الرأسمالية للمحليات/ إجمالي التحويلات الرأسمالية	4.5	4.4	7.4	3.7	4.8	3.8
إجمالي إنفاق المحليات/ إجمالي الإنفاق الحكومي	16.0	18.5	17.4	15.5	16.2	17.5

المصدر: لجنة الخطة والموازنة، الحسابات الختامية للإدارة المحلية، أعداد مختلفة.

وعلى الرغم من محدودية استثمارات الإدارة المحلية، إلا أن هناك العديد من الأمثلة لتطبيق نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص لتوفير الخدمات العامة أو مساعدة المحليات في تقديم الخدمات العامة. ومن أكثر هذه النماذج تطبيقًا نموذج عقود الخدمات المساعدة والفنية والتعاقد من الباطن. فكثير من الوحدات المحلية، وخاصة على مستوى المحافظة، عادة ما تلجأ للقطاع الخاص للحصول على الخدمات التي يقدمها. فعلى سبيل المثال فإن كثيرًا من المحليات تستخدم موارد الصناديق الخاصة مثل صناديق النظافة، وموارد صندوق الخدمات، والتنمية لتوفير عدد من الخدمات العامة، من خلال التعاقد مع القطاع الخاص. وأبرز مثال على ذلك كان تعاقد المحافظات مع عدد من الشركات الأجنبية لجمع القمامة والقيام بمتطلبات النظافة بالمحافظات.

هذه الأشكال المبسطة للتعاقد مع القطاع الخاص هي الشكل الرئيسي للعلاقة بين الإدارات المحلية والقطاع الخاص، في حين أن المشروعات الاستثمارية الكبرى بالمحافظة لا تخضع لمثل هذه التعاقدات، نظرًا لأنها تتم من خلال السلطات المركزية (في موازنة الجهاز الإداري) أو من خلال الهيئات الاقتصادية العاملة بالمحافظة أو الشركات القابضة. فالإدارة المحلية في الحالة المصرية لا تكفي مواردها لمواجهة أعبائها، وتعتمد على المركز دائما لتحمل أعبائها ففي أقصى الاحتمالات لا تزيد إيرادات بعض المحافظات عن 50٪ من نفقاتها.

ومن ثم إذا تمت مقارنة هذا الوضع الحالي بالدول المتقدمة أو النامية سوف يتضح الفارق بين الدور الذي تلعبه المحليات فيما يتعلق بتطبيقات نماذج المشاركة، والتي تمتد للمشروعات الكبرى، كما سبق وأشرنا عاليًا في ظل الدعم الفني المقدم من المركز. ويعود هذا الفارق بين النموذج المصري والنماذج الأخرى للإدارة المحلية إلى اختلاف درجة اللامركزية المطبقة في النموذجين. ومن ثم يظهر التساؤل الأساسي هل من المتوقع أن يتم التوسع في تطبيق نماذج المشاركة، بحيث يمكن للمحليات أن تلعب دورًا رئيسيًا في ضوء التوجه نحو اللامركزية الذي تتبناه الدولة؟ ولكي تتم الإجابة على هذا السؤال، لابد أن يتم التعرض للتطور الذي سوف يطرأ على منظومة الإدارة المحلية في مصر، وهذا ما يطرحه القسم التالي.

- **التوجه نحو اللامركزية وإمكانيات تطبيق نماذج المشاركة**

يستند التوجه الحكومي نحو اللامركزية على عدد من المنطلقات الأساسية تهدف في النهاية ـ كما تشير إلى ذلك الحكومة ـ إلى دعم الممارسة الديمقراطية على مستويات الحكم المختلفة. وتتمثل أهم المنطلقات لتفعيل دور السلطة المحلية فيما يلي:[31]

---

(31) الحزب الوطني الديمقراطي (2007). "سياسات تطوير نظام الإدارة المحلية"، المؤتمر العام للحزب الوطني، القاهرة.

- تفعيل المشاركة الشعبية في المجتمع المحلي لتحديد أولوياتها المختلفة
- تفعيل دور المجالس الشعبية المنتخبة وأن تتولى هذه المجالس عملية التخطيط التنموي والرقابة والمساءلة للجهات القائمة على تقديم الخدمات العامة
- إسناد مسئولية توفير الخدمات العامة ذات الطابع المحلي للسلطات المحلية التي سيتم إنشاؤها، في حين تبقى السلطات المركزية مسئولة عن الخدمات ذات الطابع المركزي.

وفي ضوء إسناد العديد من مسئولية تقديم الخدمات للسلطات المحلية فإن تلك السلطات سوف تتمتع بدرجة معنوية من اللامركزية المالية، تسمح لها بأداء تلك الخدمات الموكولة لها أو المفوضة لها من قبل السلطات المركزية. ويستتبع ذلك زيادة قدرة المجتمعات المحلية لإنشاء قنوات تمويل محلية وتنمية موارده المحلية.

وإذا سلمنا بالوصول إلى حالة اللامركزية بأبعادها المختلفة، وبصفة خاصة في بعدها المالي فإنه سيصبح للسلطات المحلية ـ إذا ما تم إنشائهاـ أن تتولى قدراً معنوياً من تقديم الخدمات العامة كالتعليم والصحة، بالإضافة إلى بقية الخدمات القطاعية الأخرى. وبطبيعة الحال فإن إمكانية تطبيق نماذج المشاركة المختلفة سوف تمثل للسلطات المحلية آلية أساسية لتقديم الخدمات، وذلك للاستفادة من الإمكانيات التقنية والمالية التي يمتلكها القطاع الخاص. وسوف يسمح الاستقلال المالي للوحدات المحلية في الاستفادة من تلك الإمكانيات لتوفير الخدمات العامة. ولكن للوصول إلى ذلك الوضع الخاص بالتوسع بتطبيقات نماذج المشاركة لابد من توافر بنية أساسية لدى السلطات المحلية تمكنها من تطبيق تلك النماذج في مشروعات الخدمة المختلفة. وتتمثل أهم مقومات هذه البنية الأساسية فيما يلي:

- خلق بيئة مؤسسية بالسلطات المحلية تكون قادرة على التعامل مع نماذج المشاركة. ويشمل ذلك وجود إدارة قانونية وفنية متخصصة في مثل هذا النوع من العقود مع القطاع الخاص.
- مساندة السلطات المركزية للسلطات المحلية عند عمليات التعاقد، وذلك لتحقيق التناغم بين برامج المشاركة والخدمات المقدمة على المستوى المحلي والسياسات العامة للدولة، مع إشراك المحليات في تحديد خصائص ومواصفات الخدمات المقدمة، بما يتواءم مع تفضيلات الأفراد، وتسهيل عمليات الرقابة، وعدم الاعتداد بمنطق نمطية الخدمات.
- استقلال جهات الرقابة والمتابعة على تلك المشروعات، بما يمنع احتمالات الفساد والتلاعب وعدم الوفاء بمحتويات العقود.
- ضرورة وضوح حجم المستحقات والأعباء المالية المرتبطة بنماذج المشاركة، وذلك بأن تتولى الوحدات المحلية القائمة على إعداد الموازنات بحصر تلك الأعباء وترفق بالموازنة العامة، حتى لا تصبح تلك الوسيلة طريقة لإخفاء المديونية العامة، وما قد يترتب على ذلك من مشكلات في آجال حلول تلك المستحقات.

الخاتمة والتوصيات:

تناولت الدراسة بالتحليل الإمكانيات والتحديات الخاصة بتطبيق نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص في الحالة المصرية لتوفير الخدمات العامة والاجتماعية على مستوى المحليات. وقد بدأت الدراسة بوضع إطار عام لمسألة إمكانية تطبيق نماذج المشاركة على مستوى الإدارة المحلية من خلال الأدبيات الاقتصادية والخبرة الدولية، ثم انتقلت بعد ذلك لمناقشة هذا الإطار في الحالة المصرية وأهم التحديات والحلول في هذا السياق. ففي القسم الأول تناولت الورقة نماذج تقديم الخدمات العامة، وناقشت أهمية وفوائد النظام اللامركزي لتقديم الخدمات العامة والاجتماعية، وكيف أنه يتناسب مع تفضيلات الأفراد، ويحقق كفاءة استخدام الإنفاق العام على تلك الخدمات. ثم انتقلت الدراسة إلى تحليل الدور الذي يمكن أن يلعبه تطبيق نماذج المشاركة المختلفة في مساعدة الوحدات المالية في تقديم الخدمات العامة، وذلك في ضوء الخبرة الدولية، وعرضت لأهم متطلبات القيام بهذا الدور. وأشارت في هذا السياق إلى أهمية تمتع السلطات المحلية بقدر من البنية التحتية المؤسسة للقيام بتطبيق نماذج المشاركة المختلفة في ضوء مساندة حقيقية من السلطات المركزية، وإطار سليم للرقابة والمساءلة. وفي القسم الأخير من الدراسة تمت مناقشة الإمكانيات والتحديات الخاصة بتطبيق نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات العامة والاجتماعية على مستوى الإدارة المحلية، وحدود ذلك التطبيق في ظل التوجه نحو اللامركزية في الحالة المصرية. وخلصت الدراسة إلى أن الإطار الحالي لا يسمح للإدارات المحلية بتحمل تبعات الدخول في نماذج مشاركة طويلة الأجل لتقديم الخدمات العامة، وذلك لأن معظم تلك الخدمات يقدم من خلال إدارات تابعة للمركز، وأن استثماراتها هي جزء من استثمارات الوزارات المركزية. ولهذا اقتصر تطبيق نماذج المشاركة على بعض عقود الخدمات البسيطة والخدمات المساعدة والفنية. أما في حالة تطبيق التوجه اللامركزي، فإن ذلك سوف يمكن السلطات المحلية التي سيتم إنشاؤها من الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص، وبصفة خاصة المحلي لتقديم تلك الخدمات. وفي إطار ذلك طرحت الدراسة مجموعة من التوصيات تتمثل في خلق بيئة مؤسسية تسمح للمحليات بالاستفادة من تلك الآلية المطبقة لدى كثير من وحدات السلطة المحلية في العديد من بلدان العالم النامي والمتقدم.

ملحق الدراسة

جدول رقم م (1): نموذج لهيكل الباب السادس بمحافظة البحيرة

البيان	الباب السادس* : شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)	
	2007/2006	2008/2007
إجمالي محافظة البحيرة	169096000	123200000
ديوان عام المحافظة	169096000	123200000
مديرية الزراعة	0	0
مديرية التعليم	0	0
مديرية الصحة	0	0
مديرية الطب البيطري	0	0
مديرية الشباب والرياضة	0	0
مديرية التموين	0	0
مديرية الشئون الاجتماعية	0	0
مديرية الإسكان والتعمير	0	0
مديرية الطرق والنقل	0	0
مديرية القوى العاملة	0	0
مديرية التنظيم والإدارة	0	0
مديرية الضرائب العقارية	0	0

المصدر: وزارة المالية 2007.

* يشمل هذا الباب الأصول الثابتة مثل المباني والإنشاءات والآلات والمعدات ووسائل النقل بالإضافة إلى عناصر الثروة الحيوانية والدراسات الاستشارية والدفعات المقدمة. . . الخ.

التعقيب

رئيس الجلسة : د. أحمد صقر عاشور (المدير السابق للمنظمة العربية للتنمية الإدارية)

بداية أنوه إلى أنه لا أحد يختلف حول دور الوحدات المحلية والمجالس المحلية والتجمعات والمجتمعات المحلية والأطراف التي يهمها تفعيل المحليات، وتفعيل الدور التنموي الذي تقوم به، مع التأكيد على أن تمكينها من القيام بهذه الأدوار مسألة أساسية، وبغيرها فإن جزءاً كبيراً من الجهود التي تقوم على مستوى المراكز يبدد. المحليات نقطة التماس أو دائرة التماس مع المواطنين ومع المجتمعات المحلية.

وقضية التمويل التي تركز عليها هذه الجلسة، موضوع أساسي، وهي في حقيقة الأمر، هى محور التحول، لأنه ما لم تمكن المحليات من تدبير مواردها، أن يكون لديها الصلاحيات التي تستطيع بها جلب الموارد، فإنها ستظل عاجزة عن القيام بأدوارها، لكن تحقيق ذلك يحتاج تغيير المنظومة.

حتى التقسيم الحالي للمحافظات الضيقة والتي زادت محافظتين جديدتين لا يسمح بأن تكون المحافظات كيانًا تنمويًا كاملاً، حيث لا يوجد فيها من الأنشطة والقاعدة الإنتاجية ما يمكنها من تنمية قاعدة إنتاجية واقتصادية تحصل منها ما يعينها على تفعيل دورها، دون الاعتماد على المستوى اللامركزي.

تعقيب أ. كمال الدين محمد حسن - وكيل أول وزارة المالية

لقد قدم كل من د. خالد زكريا ود. عبدالله شحاتة بحثين على مستوى رفيع من الناحية العلمية، كما أنهما بحثان على مستوى جيد من الناحية التطبيقية ولو أنها تطبيقية أجنبية، وبداية أود القول إن دور المعقب لا ينحسر في إبداء الملاحظات، ولكن الدور الحقيقي للتعقيب هو تقديم استشارات من الباحث، وإلقاء الضوء على بعض التجارب المحلية التي تخدم الغرض، الذي من أجله تتم عملية المشاركة والتخطيط واللامركزية، وهو هدف يراود مصر اليوم، ولا مناص من تطبيقه، كما قال أ. رضا أمس، اللامركزية هدف، كما أنها أمل مصر للخروج من الأزمة الخانقة المؤسسية والمركزية القائمة حاليًا.

لقد تناول د. عبدالله شحاتة في بحثه، وببساطة شديدة، نماذج تطبيق الخدمة ودور اللامركزية ونماذج من التطبيق اللامركزي، والإمكانيات والتحديات، ونماذج الجمع بين الملكية والإنتاج والقطاع العام والقطاع الخاص، فضلا عن مشاركة القطاع الخاص للدولة، وهذا كلام جيد، ودلل في البحث على فشل السوق في التكلفة، وهذا كلام صحيح لأن هناك خدمات لابد أن تضطلع بها الدولة

للحفاظ على سيادتها، وهو يقصد بذلك الأمن والدفاع . . الإعلام يمكن أن يكون محليًا، فيكون هناك إعلام للإسكندرية ووسط الدلتا . . . الخ.

النقطة المهمة التي أريد إلقاء الضوء عليها هي تجربة محافظة البحيرة، هو تكلم عن مفهوم اللامركزية (المعرفة والخبرة)، أريد القول أنه في تطبيق اللامركزية سوف تتوسع دائرة المعرفة والخبرة، لأن من يقوم بالتدريب ناس على مستوى رفيع. كما يقوم على التطبيق ناس على مستوى علمي وأكاديميات وهيئات وجامعات ومراكز متخصصة، بالتالي تنمو الخبرة والمعرفة نتيجة تطبيق اللامركزية وهذه التجربة ظهرت في محافظة البحيرة.

النقطة الثانية، تتعلق بدور السلطة المحلية التي تشمل متابعة ورقابة تنفيذ . . إذا تكلمت عن موضوع الرقابة في مصر، أقول إن الأجهزة الرقابية في مصر كثيرة جدًا، الدور الرئيسي أو صاحب الغلبة للجهاز المركزي للمحاسبات، وهو يتولى عملية الرقابة على التنفيذ بعد عملية الصرف. أما الرقابة الفاعلة في مصر، فهي تنعقد على مندوبي وزارة المالية، لأنهم يراقبون قبل وأثناء الصرف بحيث يتم ضبط عملية الصرف، بما يتفق والضوابط واللوائح والقواعد والقوانين وما تواترت عليه جميع النظم المعمول بها.

وهذا الدور لوزارة المالية يُفرغ من مضمونه لان المندوب، وكمدير حسابات في وحدة محلية سيتغاضى عن الأخطاء، طالما انه سيصرف آخر الشهر مكافأة من الجهة التي يعمل بها، ما يعني أن الرقابة ستفقد مضمونها تمامًا.

لذلك أقول " لابد أن يكون هناك توحيد لأجهزة الرقابة في مصر، بمعنى أن يحظر على مندوب المالية الحصول على أي مقابل من الجهة التي يتولى رقابتها، وبالتالي لابد أن نساويه بالأجهزة الرقابية الأخرى بما يحقق فعالية الرقابة".

النقطة الثانية، التي تكلم عنها الدكتور عبدالله هي استمرارية واتساق القوانين، وهذه قضية لا تخصنا، هذه القضية ربما تخص وزارة التنمية المحلية والوزارة والقائمين وأولي الأمر. هو تكلم عن انتشار حالات الفساد والتي يمكن أن تنعدم ولا تتكرر إذا كان هناك نوع من التخطيط بالمشاركة، يوجد نموذج في محافظة البحيرة أسموه 70/ 30، وهو يقوم على عمل نظام للصرف الصحي غير تقليدي بأن تجمع القرى المحرومة 30٪ من تكلفة هذا المشروع، بينما يتكفل حساب الخدمات والتنمية المحلية بالباقي. مثل هذا النموذج يجعل أصحاب المصلحة الحقيقيين المنتفعين بهذا المشروع يقومون على رقابته وتنفيذه لأنه يخصهم، بمعنى آخر، كلما كان هناك نوع من الشراكة كلما قلت فجوة الفساد والانحراف.

أما عن دعم الحكومة المركزية، فاسمحوا لي أن أقول إن مديري المديريات والمصالح في المحافظات يجلسون أمام المحافظ ويبدون تأييدًا لكل كلامه، لكن قلوبهم وعقولهم تكون مع من قرر تعيينهم في الوزارة والذي سوف يقرر ترقيتهم، أي مع الوزير، ولذلك نحن في محافظة البحيرة ابتدعنا شيئًا جديدًا، حيث أتينا بمجموعات التخطيط بالمشاركة وأجلسناهم مع رؤساء المصالح في ورشة عمل، ثم وضعنا أمامهم خطة لكل قرية على حده، على مستوى 14 قرية في مشروع اللامركزية المعمول به في محافظة البحيرة والذي يرأسه أ. رضا رجب، وبذلك أصبح هناك آلية للتنسيق بين مجموعات التخطيط بالمشاركة وبين رئيس المصلحة في الصحة والزراعة والكهرباء والري . . . . الخ، في تنفيذ هذه الخطة داخل قريته، وذلك وفقًا للاعتمادات المتاحة، وبدعم فني من المصالح أو الوزارات المختلفة من خلال الممثلين عن رؤساء المصالح . . هذه بالتأكيد خطوة متقدمة نحو اللامركزية.

المقصود باللامركزية، هو إحداث تنمية مستدامة داخل القرى على الأقل التي حرمت على مستوى قرنين من الزمان، فالتنمية شيء يبدأ بخطوة على الطريق كنموذج البحيرة التي نتكلم فيها.

تناول د. شحاتة البحيرة بالذات، حيث تكلم عن الاعتمادات في 2006/ 2007، و2007/ 2008 وقدر الفارق بينهما بـ 46 مليون جنيه انخفاضًا، لكنه لم يذكر سبب ذلك، ولكنني سأذكر ذلك باعتباري متخصص، السبب هو مركزية مشروعات المياه والصرف الصحي على مستوى المحافظات لأنها مخططة على المستوى القومي.

بالنسبة للدكتور خالد، فقد أرهقني جدًا؛ لأن بحثه مثل من يمسك بكوب نصفه مملوء بالماء والنصف الآخر فارغ، لكنه يصر على أن الكوب فارغ، أي أنه انتحى ناحية المركزية. طبعًا ليس هو الذي انتحى وإنما الأدبيات التي يصدرها الأساتذة الموجودون في مصر، أنا أسأل هل سيظل التعليم ما قبل الجامعي، والذي أخذه الدكتور خالد كنموذج حبيس المركزية؟ هذا سؤال لا أجد له إجابة.

تكلم الدكتور خالد عن نقطتين هامتين جدًا، هما أن الحكومة المركزية إما تسد العجز أو تتولي تقديم برامج محددة. هذا كلام جميل، وطبعًا المحليات مفرغة من مضمونها، وليس لها سلطة مالية. لا أحد يتصور أن المحليات لها سلطة محلية، الموارد المتاحة لها محدودة جدًا، وتأتي من الرسوم ذات الصفة المحلية، بالإضافة إلى بعض الصناديق التي قال د. خالد إنها لا تمثل شيئا لإحداث تنمية.

لو اعتبرنا إن إجمالي المصروفات المحلية 100٪، فـ 85٪ منها تأتي من الحكومة المركزية و15٪ تأتي من المحليات، علينا أن نتذكر أن نصيب المحافظات والإيرادات المحلية من قيمة الناتج القومي الإجمالي لا تتجاوز 3٪، هذا الرقم الذي لا يذكر لا يمكن أن يحدث تنمية؟

لابد إذن من إعادة النظر في المسألة المؤسسية والشكل والنظام العام على مستوى الدولة، حتي تكون هناك جدية في تطبيق اللامركزية، إذا أردنا حقا أن يكون هناك مخرج من الفاقة والحرمان الموجودين اليوم.

نحن نصف القري التي ندخل فيها صرف صحي بأنها قري محرومة . . محرومة إلى متي؟ . . هذه قضية أصبحت لب كل القضايا، الشيء الأخير أريد أن أسأل د. خالد عما ذكره عن أهمية التمويل وأهمية الإصلاح وفقًا للخبرات الدولية . . فهذا كلام جيد، لكني أريدك أن تقول لي، ما هي هذه الخبرات الدولية التي ستصلح الهيكل التمويلي في قطاع التعليم؟

كذلك تناول في التوصيات مسألة الرسوم الخاصة التي يدفعها التلاميذ، وهي لا تمثل 1٪ وتكاد لا تذكر لكنها خطوة . . رحلة الألف ميل تبدأ بخطوة . . لكن إلى متى تستمر . . نحن نسير خطوة خطوة لكن متى نصل للخطوة99؟

تقول: هذا توجه سياسي في الدولة. وهذه كلمة عظيمة لكن إلى متى؟ . . إنها تشبه قصة الحلاق الذي كتب على صالون الحلاقة " غدًا الحلاقة مجانًا، وكلما جاء اليوم التالي، يقول للزبائن غدًا، وحين يأتي العام القادم يقول العام التالي. . وهكذا.

د. أحمد صقر عاشور

لي بعض الملاحظات . . بعضها فني وبعضها عام . .

في الورقة المقدمة من د. خالد لدي بعض الملاحظات الفنية، اذكرها لان هذه الورقة القيمة والتي بذل فيها جهد طيب تعد للنشر كعمل أكاديمي.

الملاحظة الأولى: أعيب على الذين يدرسون الأرقام المالية المخصصة، وبالذات عندما يتم تناولها في سلسلة زمنية أو في فترات، أنهم لا يحاولون تعديل الأرقام لعزل وتحييد أثر التضخم، لأن العبرة ليست بزيادة الأرقام المالية أو المخصصات، وإنما العبرة بما تمثله من قيم حقيقية. هذه الملاحظة تصدق على كافة الدراسات التي تتناول وتقارن سنوات ببعضها.

الملاحظة الثانية: أن الكثير من الدراسات التي تركز على التعليم تسقط ما تنفقه الأسرة على الدروس الخصوصية، وعلى الكتب الخارجية الإضافية، رغم أنها تمثل منظومة موازية للمنظومة الرسمية.

هذه المنظومة الموازية لا يتكلم عنها أحد، لكنها تمثل جزءًا من التكلفة الإجمالية للتعليم، خصوصًا وأن الذي تخصصه الدولة عوائده وجودته والآثار الناجمة عنه محدودة، ولكن المشكلة تتضح أكثر عندما ندخل الإنفاق الذي يتم من قبل الأسرة.

<u>الملاحظة الثالثة :</u> الدكتور خالد قام بتحليل الإنفاق الذي يتحقق على مستوى المحافظة، هذا الإنفاق قام بتفصيله من مصادر مختلفة، كالآتي: الإيراد المتولد على مستوى المحافظة يشكل 1٪، ومع ذلك هذه الـ1٪ قام د. خالد بتحليلها، تحليل وافي، لكن في تقديري أن الضآلة الشديدة لما تمثله الإيرادات المتحققة على المستوى المحلي، كنسبة من إجمالي الإنفاق يشكل نسبة غير جوهرية، في حين أنه وضع 99٪ على الهامش. أمسكت الـ 1٪ و بنيت عليه شغل كبير.

ـ أشار الدكتور خالد، وكان صائبا إلى أن شقًا كبيرًا من موازنة الباب الأول في التعليم (43٪) يذهب لموظفين لا يقومون بأعمال لها صلة بالتدريس، بمعنى أنهم لا يتصلون لا مع الطالب، ولا مع الأنشطة التعليمية بشكل عام.

أعتقد أنه كان من الممكن أن نأخذ الـ43٪ مع مختلف عناصر الإنفاق، لنعتبر أن الإنفاق على التعليم يحتاج لإعادة هيكلة لأن القضية ليست في الحجم الكلي للإنفاق، ولكن في توزيع هذا الإنفاق. . جزء كبير يذهب لأنشطة داعمة . . أنشطة إدارية، أي لأشخاص، ليس لهم علاقة بالهيكل الموجود في الوزارة والموجود في المديريات، والموجود على مستوى المدارس، بل إن هذا الإنفاق يتطلب إنفاقًا مضافًا فأنت تعطي أجورًا، ولابد أيضا أن تقيم لهؤلاء الناس مرافق تستوعبهم كحجرات ومكاتب ومخصصات . . . . إلخ، هذا الجانب كان ينبغي أن يأخذ اهتمامًا في التحليل.

نأتي للجزء الإحصائي الذي قدمته الدراسة، فنموذج تحليل الانحدار الذي اعتمد عليه الباحث اخذ المتغير التابع وهو الإنفاق، في حين كان المتغير المستقل هو مؤشر التنمية البشرية، ومعدل البطالة، فهل يمكن أن يكون معدل البطالة متغيرًا مستقلا، ويكون الإنفاق متغيرًا تابعًا؟ متى يؤخذ؟ لو كان هناك فترة زمنية فاصلة، بحيث تكون بيانات مؤشر التنمية البشرية مختلفة، كي يكون هذا الأخير هاديًا وموجهًا.

هذا الخطأ حدث لعدم وجود البنية المفاهيمية التي تحدد المتغير التابع والمستقل، الإطار المفاهيمي، يقول لي كيف تسير العلاقة، وماذا يؤثر في ماذا، ودونه سيخرج الباحث باستنتاج خاطئ، خاصة إذا كانت المنهجية المستخدمة لا تعتمد على سلسلة زمنية.

أيضًا استخدم الدكتور خالد مصطلح عدم التركيز بشكل صحيح لكن المقابل الإنجليزي يحتاج لمراجعة ليكون الكلام متسقًا.

أما ورقة د. عبدالله شحاتة، فهي ورقة جيدة، لكنها أيضًا تأخذ من الخبرات العالمية وتسقطها على الحالة المصرية، متجاهلة خصوصية هذه الحالة، أنا لا أستطيع القول بوجود شراكة مع القطاع الخاص، أو بوصول القطاع الخاص في المحافظات غير الحضرية إلى مستوى من النضج والتطور المؤسسي والتقدم، أو أن آليات السوق الحاكمة وصلت إلى تطور كالخارج.

الحالة المصرية كانت أجدر أن تناقش وتأخذ حيزًا من الدراسة ليس فقط فيما يخص دور منظمات القطاع الخاص، ولكن أيضًا دور المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، ولدينا تجارب مصرية في قنا، وفي محافظات عديدة.

هذه المنظمات لعبت دورًا في تنفيذ برامج وفي إنشاء مدارس، وإنشاء مجمعات صحية. . . الخ. مما يستوجب من الباحثين والدارسين مزيدًا من إلقاء الضوء عليها، أما المقومات المؤسسية التي ذكرتها الدراسة فينقصها مقوم أساسي، وهو الدور الذي يلعبه المواطنون والمجتمعات المحلية، فإذا كان المواطنون المحليون والمجتمعات المحلية غير ممكنة وغير واعية وغير مشاركة ولا تملك القدرة على التأثير والضغط والتحرك للحصول على حقوقها في الخدمات يصبح كل ما نقوله بلا قيمة، حتى إذا أسندت الدور للقطاع الخاص لن تحقق شيئا، لأنه إذا لم يكن المتلقون للخدمة أقوياء ومتضامنين ويستطيعون التعبير عن حقوقهم، والسعي لاستجلاب هذه الحقوق، فلن تحقق التجارب أية فائدة حقيقية.

ثم إن هناك تجارب مشاركة في مصر، سواء بين الدولة والمنظمات غير الحكومية، أو بين الدولة ومنظمات القطاع الخاص، تستحق أن يلقي عليها الضوء بشكل تفصيلي، لكي نعرف جوانب القوة وجوانب الضعف، ولكي نخرج من هذه التجارب والممارسات بما يمكن أن يعزز ويطور السياسات الموجهة لتنمية الشراكة مع هذه الأطراف.

المناقشات

أ.د. عبدالخبير عطا (رئيس قسم العلوم السياسية بجامعة أسيوط)

هذه الجلسة التي تتناول التمويل المحلي باعتباره أحد أبعاد اللامركزية جلسة رصينة بكل ما طرح فيها . في الواقع أنا متفاءل بهذا المؤتمر ، وأكبر نقطة إيجابية في هذا المؤتمر أنه جمع بين الأكاديميين والممارسين ، الأكاديميين عندهم نظريات من خلال الكتب وأيضًا خبرة ، لكن الممارسين لديهم فعلا الخبرة الكاملة .

مشكلتنا باستمرار ، هي كيف يمكن موائمة النظريات بما يتوافق مع الواقع المصري . . سوف اذكر هنا بمناسبة هذا الكلام معلومتين أساسيتين بجانب ما ذكره الإخوة على المنصة ، فنحن في قسم العلوم السياسية بجامعة أسيوط وجدنا بالفعل ومن خلال التعامل مع إخواننا في المجالس الشعبية المحلية تجارب جيدة . القسم له الشرف أن يتعامل مع هذه المجالس من خلال مبادرة اللامركزية ، هو الذي يوكل له التعاقد مع هيئة المعونة الأمريكية في هذا المجال . . كنا نعقد لقاءات عديدة ، وأتيحت لنا الفرصة لمقابلة المواطنين على مستوى القري ، ومستوي المراكز ، ومستوي المحافظة وذلك على مدى 3 سنوات ، الخبرة فعلاً مليئة بالتجارب التي لابد أن نضيفها إلى هذا الكلام ، فهيئة الأبنية التعليمية مثلا تأخذ المشروع وتبنيه ، ولكن داخل المدرسة نجد أن عدد الفصول المخصصة للأنشطة أكبر من عدد الفصول المخصصة للعملية التعليمية ، هذه ملاحظة مهمة جداً ، مثلا يوجد مدرسة بها 60 فصلا ، لكن عدد الفصول المخصصة للدراسة يصل إلى الثلث ، بينما الفصول الخاصة للأنشطة كثيرة جداً .

بل إن ناظر المدرسة لو حاول التصرف لكي يجعل الطلبة يدرسون في مكان خاص بالأنشطة يتعرض للعقاب ، أعرض هذه التجربة كي أسأل : هل التصميم الذي تنفذه هيئة الأبنية التعليمية يتناسب مع المجتمع المصري .

الأمر الأخطر الذي ذكر بالنسبة لقنا ، هو أن محافظ قنا أخذ على عاتقه بناء المدارس فوجد أن التكلفة الحقيقية تقل بنسبة 40 ٪ عن تكلفة هيئة الأبنية التعليمية ، في أسيوط وجدنا أن الناس ضجوا ، الناس شعروا بالمشكلة بعدما وجدوا التكلفة عالية جداً .

أريد أن أقول إنه إذا كنا داخل الحكومة والقطاع الخاص نريد أن نتشارك معًا في التنمية ، فلابد أن تكون هناك شفافية فعلية ، مسألة الشفافية مهمة جداً والمحاسبية ضمن سياسة الحكم الصالح يمكن أن تجعل المواطنين يدفعون تبرعات أو يشاركون بشكل أو بآخر .

نحن فعلاً لدينا عدم ثقة في الحكومة . وهذا كلام على مسئوليتي ، فالناس قالوا إنهم مستعدون لبيع كل ما لديهم ويتبرعوا لبناء مشروعات تخدمهم، لكنهم غير واثقين في المصير الذي ستذهب إليه هذه التبرعات ؟

د. مصطفى كامل السيد

أنا أقدر كل من ساهم في هذه الجلسة ولكن يوجد عندي سؤالان :

الأول . . نظراً لأن الهدف من هذا المؤتمر أن نبحث فرص تدعيم اللامركزية أو الإدارة المحلية في مصر فكنت أتمنى من الإخوة المتحدثين أن يناقشوا أسباب محدودية موارد المحليات ، وكيف يمكن أن يتغير الوضع؟

الدكتور عبدالله تحدث عن الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، وصدق الأدبيات التي تقول إن الانتقال للقطاع الخاص يضمن تخفيض النفقة وتحسين الجودة ، نعم تخفيض النفقة مسألة مؤكدة ، أما تحسين الجودة فيوجد مثال شهير في بريطانيا يؤكد العكس ، فقد تم نقل إدارة السكك الحديدية للقطاع الخاص ، فقلت النفقة وفي نفس الوقت زاد ما يدفعه المواطنون وقلت جودة الخدمة ، والسبب في ذلك هو أن القطاع الخاص لا يقدم على الاستثمارات الرأسمالية ، أعتقد أن ذلك شيء مهم .

كما أن مسألة غياب الشفافية في مصر تؤدي إلى أن الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تؤدي إلى مكاسب مشتركة لأشخاص وليس للمجتمع مثلا ؛ المدارس التي تم إنشاؤها من جانب القطاع الخاص وجدت بها مشاكل ، هذا مثال على أن غياب الشفافية والمساءلة يجعل الشراكة بين القطاع العام والخاص مجرد توزيع للمنافع الخاصة وليس خدمة للمصلحة العامة .

أ. آيات عبدالمعطي (وزارة المالية)

كنت أريد أن اسأل الدكتور عبدالله ، هل درس الوحدة الموجودة في وزارة المالية ، وأسمها P.P.P ، فهي نموذج جديد لشراكة القطاع العام والقطاع الخاص ، وقد أصبحت وحدة مستقلة في الهيكل التنظيمي . أما بالنسبة للدكتور خالد ، فقد ذكر أن الموازنة لا توضح ما يخص التعليم الابتدائي أو الثانوي ، ولكني أعرف أن هناك بيان تحليلي مرفق بالموازنة . وبالنسبة للرقابة أذكر أن وزارة المالية تقوم حاليا بالميكنة التي سوف تعم كل المحليات . . وقد رأيت في إحدى المناطق كيف يتم تدريب الناس على الميكنة ، وقد تم تدريب 1200 شخص تقريبًا من محافظات مختلفة ، وهذه الميكنة سوف تعمل رقابة أكثر في الإنفاق . . وهكذا.

كذلك شعرت من الحديث أن البعض يعتقد أن وزارة المالية هى التي تخرج الفلوس، رغم أن ما نعرفه أن كل وزارة تضع خطتها للمحافظة، ثم يذهبون للمحليات ويناقشونها وبناء على الخطة والنماذج التي تخرجها وزارة المالية تحدث مناقشة ثم تصرف الفلوس على حسب الاحتياجات.

أيضا المجلس القومي للمرأة عمل خمس سنوات مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للسكان في مشروع رائد عن «التخطيط المستجيب للنوع الاجتماعي» . . وهذه المشروعات تعمل على النهوض بالمرأة في كل محافظة، وهي مشروعات استثمارية يمكن أن تصرف من الباب السادس، وحاليا هم في مرحلة بحث الخطط وكيف تنفذ، وقد وجدوا أن بعض الناس متحمسون وأحضروا تمويلا خارجيا.

م. رضا رجب

أريد أن أقول للدكتور عبدالله والدكتور خالد إن المجتمع المحلي عندما يواجه مشكلة ويأخذ القرار فيها، فإن نجاحه يتوقف على مساهماته. وعلى سبيل المثال، مشكلة الصرف الصحي في القري تحتاج إلى 20 مليار جنيه، وتحتاج 20 سنة لكي يتم حلها في قري مصر وهي أربع آلاف قرية، لكن من خلال مشروع مبادرة اللامركزية تحدثنا مع الناس والمحافظ، فاقترح المحافظ عمل صرف صحي غير تقليدي بالاشتراك مع الناس وتم تسميته برنامج «70 ـ 30» أي 70٪ تمويل حكومي، 30٪ تمويل أهالي، وقد وصل الحال إلى درجة أن القرية التي يوجد بها 1000 منزل، تبرع كل منزل فيها بـ 1000 جنيه ـ أي أن القرية تساهم بمليون جنيه.

نحن عملنا بمجموعات تخطيط بالمشاركة في كل قرية، حيث تكونت كل مجموعة من 25 شخصًا لتنفيذ مشروع 70 – 30، وقد قال المحافظ إنه لكي يضمن 30٪ فلابد أن يأخذ 10٪ قبل البداية بـ6 شهور، ولم يمر أسبوع حتى تم تجميع 10٪ بل 30٪ في بعض القرى. أي تم تجميع 300 ألف جنيه من كل قرية، لذلك يوجد 4 قري سوف تتم فيها التجربة في 2008 و 2009.

أما الأستاذة آيات فقالت إن موازنة المحافظات يجب أن تكون حسب الاحتياجات، فأنا كنت سكرتير عام محافظة، وقالوا لنا اعملوا مشروع موازنة المحافظة . . وعملناه، ثم قالوا لنا تعالوا وناقشوا الموضوع في لجنة الإدارة المحلية في مجلس الشعب، وعندما دخلنا وجدنا كل أجهزة إدارة المالية. . المدهش أنهم أشادوا بنا وبالموازنة ثم بعثوا لنا موازنة مختلفة تمامًا.

د. سمير مصطفي (أستاذ الاقتصاد بمعهد التخطيط)

عندي اقتراح مبني على مشاهدات تستند إلى قاعدة معلومات متاحة. في العام الماضي وبتمويل من البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ووزارة التنمية المحلية ووزارة التنمية الاقتصادية تم عمل تقرير عن تنمية محافظات مصر، واشترك فها الدكتور مختار الشريف أيضًا. أعتمد التقرير على مسح احتياجات المنتفعين، وليس المشروعات المقدمة من قبل الممولين أو الحكومة، وتم اكتشاف عزوف مرعب للقطاع الخاص عن تمويل أي مشروعات خدمية أو إنتاجية أو ما شابه ذلك.

وفي التقرير نفسه والذي كنت منسقا فيه عن محافظة قنا، اقترحنا أن تحتفظ السلطات المالية في المحافظة بالرسوم والإيرادات التي تتحقق من الخدمات العامة لتمويل المشروعات الخاصة بها، لأن إيراداتها ضعيفة جداً والموازنات الممنوحة لها تكاد لا تفعل شيئًا، الناس تتطلع إلى مانحين، خصوصًا البنك الدولي للإنشاء والتعمير ووكالة التنمية الأمريكية ونظيرتها الفنلندية، لان هناك اختناق مرعب في تمويل المشروعات، وفي دفع التنمية في محافظات صعيد مصر العليا.

قنا من أفقر المحافظات سواء على خلفية مؤشر التنمية البشرية المركب المتدني أو على خلفية البطالة المنتشرة، أو على خلفية الفقر. . مثل هذا المقترح الخاص باحتفاظ المحافظات بجزء من مواردها مجرد أمل مؤقت.

د. أحمد صقر

يوجد لدي ملاحظتان، **الملاحظة الأولي**: بخصوص ما ذكره الدكتور سمير، فالواقع أنه لا يوجد مخطط لدي وزارة المالية، ولا لدي الدولة بإدخال بعض الإصلاحات في هيكل المنظومة الضريبية لتكون المحافظات والمحليات منتفعة بها. فعلى سبيل المثال، في مشروع الضريبة العقارية تم طرحها في فترة سابقة، والمحليات هى الجهة الطبيعية التي من المفترض أن تستفيد منه، باعتبار أنها القادرة على أن توسع قاعدة المجتمع الضريبي وخصوصًا في الضريبة العقارية، لأن جزءً كبيرًا من الملكيات العقارية غير مسجل، هنا نحن أمام مشكلة ليس فقط لأننا نريد أن نأخذ ضريبة من الملاك، ولكن لأننا نريد أيضا توسيع قاعدة التسديد، وهذا لن تقوم به السلطات المركزية وإنما المحليات، وبالتالي لابد للمحليات أن تتولى هذه المهمة، لكن هذا ليس واردًا في مشروع قانون الضريبة العقارية.

أما الملاحظة الثانية، فهي تتصل بما حدث خلال الثلاث سنوات الماضية، أي منذ إعلان برنامج الرئيس مبارك الانتخابي(2005)، والذي أشار فيه إلى تبني اللامركزية، وكذا منذ تبني الحكومة لتقرير التنمية البشرية، والذي كانت وزارة التنمية الاقتصادية أحد أطرافه مع الأمم المتحدة، فماذا فعلت الحكومة في الجانب المادي؟ لقد شهدت مصر خلال الثلاث سنوات الماضية مزيدًا من المركزية، وبدلا من تخفيف سيطرة وهيمنة وزارة المالية حدث العكس، حيث سعت الوزارة لتوفير مصادر تخفف بها العجز في الموازنة المركزية، ومدت يدها إلى الصناديق الخاصة لدي كل الأجهزة.

وأيضًا لابد من معرفة أن الإصلاح السياسي لا يمكن له أن ينفصل عن هذا الشق، لأنه لو تحدثنا عن المجالس الشعبية المنتخبة، نقول انه إذا لم تكن عملية الانتخاب تتم بشفافية ونزاهة وتكافؤ فرص ومشاركة قاعدية ذات وزن سيظل دور هذه المجالس غير فعال، أما إذا أردت تفعيل الرقابة المحلية ودور المجالس الشعبية فلابد من تفعيل مشاركة المواطنين في اختيار من يمثلهم وزيادة قدرتهم على محاسبة هؤلاء، ليقوموا من جانبهم بمحاسبة الأجهزة الإدارية على مختلف الخدمات والبرامج التي تتم على المستوى المحلي.

ردود المتحدثين

د. خالد زكريا

أريد أن أشكر جميع الحضور على الملاحظات القيمة على الورقة، لان هذا يعني أن الورقة أخذت عناية في القراءة. كما أن هذه الملاحظات تعطي للورقة فرصة للتطوير في مرحلة ما قبل النشر، ولكن دعونا نتطرق إلى مجموعة من النقاط.

ـ الدكتور أحمد صقر عاشور، أشار إلى مجموعة من الملاحظات أولها خاصة بمسألة التضخم وعلاقتها بالسلاسل الزمنية، وهي نقطة من النقاط المهمة، لكنني أوضح أن الورقة كانت تتكلم بالأساس عن التوزيعات النسبية، وليست الأرقام داخل البنود، وبالتالي كانت مسألة التضخم دون أهمية حقيقية.

ـ الأكثر جوهرية هي فكرة التضخم . . نحن نتكلم عن علاقة بين متغيرين في الوقت الراهن من منطق المقارنة وليس السببية . . المتغير التابع هو الإنفاق الذي نتحدث عنه في الوقت الحالي، ولا نستطيع القول إن الحكومة عندما تنفق على التعليم سوف تزيد أو تغير من شكل التمويل أو أن هذا سوف يقلل أو يزيد التضخم غدا أو بعد غد. في بعض الأحيان وعندما يكون عندنا القدرة على تحديد العلاقة الزمنية بين الفعل ورد الفعل أو المثير والأثر، نستطيع إحضار المتغير وقياسه على مدى زمني طويل. على سبيل المثال لو أنني أتحدث عن التعليم في 2005، سأحضر معدل البطالة في 2006 أو 2007، على اعتبار أن الأثر تحقق.

ـ أما مسألة الدروس الخصوصية والإنفاق الخاص على التعليم باعتباره من المسائل الرئيسية، اتفق مع ذلك، لكني أوضح أن الورقة ركزت بالأساس على الإنفاق الحكومي والتمويل الحكومي، والعلاقة بين السلطة المركزية والحكومات المحلية، هنا أشير إلى وجود الكثير من الدراسات التي تعاملت مع هذه النقطة، علما بأن آخر التصريحات التي قيلت في هذا السياق قالت إن الإنفاق الخاص على التعليم قبل الجامعي في مصر يساوي الإنفاق العام.

ـ أيضا أتفق تماما مع د. أحمد صقر عاشور، في أن نسبة 1٪ من النفقات، لا يجب أن تأخذ كل هذا الاهتمام، لكنني تعاملت معها باعتبارها النسبة المتاحة والممكنة كتمويل محلي.

ـ النقطة المهمة التي أشار إليها الدكتور أحمد صقر عاشور حول نموذج التحليل، والفكرة هنا أنه على أي أساس تم اختيار المتغيرات، بمعنى ما هو الإطار المرجعي. الورقة تعاملت مع الموضوع ليس من خلال إطار مفاهيمي، ولكن من خلال العناصر المستخدمة في المعدلات، التي تتبع التحويلات المركزية في الخبرات الدولية، بمعني إننا أحضرنا الخبرات الدولية التي يوجد فيها صيغ معروفة ويتم

على أساسها توزيع المخصصات بين المراكز أو بين المحافظات، ونتيجة لهذا كانت هذه هي المتغيرات الرئيسية.

ـ هذا ينقلنا إلى مداخلة الأستاذ كمال التي تحدث فيها عن الخبرات الدولية، وردًا عليه أقول إن هناك قواسم مشتركة بين الخبرات الدولية وهناك اتفاق عليها، ولا أعتقد أننا مطالبون باختراع العجلة مجددًا.

ـ الدكتورة ضحي تكلمت عن موضوع التكامل، وأريد الإشارة إلى أنني عندما أتحدث عن قطاع التعليم أو اللامركزية في قطاع التعليم فهذا يعتبر اقتراب غير سليم . . وأنا اتفق معها في هذا، ولكن هذا هو الاقتراب التي وضعته الحكومة.

د. عبد الله شحاتة

أنا سعيد بالملاحظات التي طرحت وأتفق مع كثير مما قيل، وما ذكر عن المجتمع المدني والمشاركة مع القطاع الخاص يمكن أن نعطي عليه مثالاً، ففي الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا يوجد الكثير من المدارس تدار من خلال التعاقد بين القطاع العام والمجتمع المدني، حيث يتم اعتبار المجتمع المدني جزءًا من القطاع الخاص.

أنا لم أقل إن المحليات ليست قادرة، ولكن بالعكس أنا أتفق مع أن المحليات لديها القدرات، وأطالب بتدعيم قدراتها الفنية، بمعنى دعمها لو احتاجت إلى مساندة، كأن يتم مدها بمهندس في مشروع معين.

أما فيما يتعلق بوحدة الشراكة الخاصة الموجودة في وزارة المالية فهي منشأة منذ فترة قصيرة، وأنا لي ورقة ستصدر عن المركز المصري للدراسات الاقتصادية مختصة بموضوع التعليم، وبخاصة التعليم قبل الجامعي، وبها الكثير مما أثاره الدكتور مصطفى، فيما يتعلق بالمشاكل والمخاطر المرتبطة بالمشاركة، ولذلك لم أتطرق إليها في الورقة المقدمة لهذا المؤتمر.

الباب الرابع

المواطنون والمشاركة السياسية على الصعيد المحلي

الفصل التاسع

المرأة والمحليات في مصر

دراسة استكشافية في ضوء الوضع العالمي

د. صالح عبد الرحمن أحمد[1]

مقدمة:

بدأت منذ الربع الأخير من القرن الماضي، حركة نشطة نحو إصلاح نظم الحكم المختلفة، من خلال تقوية الحكومة المحلية، عن طريق منحها مزيد من الاختصاصات والسلطات والموارد والمسئوليات، وذلك في إطار ما يعرف بسياسات التوجه نحو اللامركزية. ويهدف هذا التوجه إلى تعزيز دور المواطنين المحليين، وتحسين جودة الخدمات العامة ورفع كفاءتها وفعاليتها، وتقوية وشفافية الإدارة المالية، وتطوير القطاع الخاص وتعزيز دور منظمات المجتمع المدنى المحلية، وزيادة المشاركة المحلية في عمليات صنع القرار، بعبارة أخرى يستهدف التوجه نحو اللامركزية جعل الحكومة أقرب للمواطنين.[2]

ويعتبر التوجه نحو اللامركزية في أجندة الإصلاح الحكومي أكثرها انفتاحًا نحو المشاركة النشطة للنساء، سواء كمنتخبات في المجالس المحلية أو مسئولات في الهيئات أو المكاتب التنفيذية (والتى يطلق عليها في مصر مجالس تنفيذية)، سواء كان ذلك بالانتخاب أو بالاختيار، أو مواطنات مستهدفات بالخدمات الحكومية المحلية. ومن المتوقع أن تفيد سياسات التوجه نحو اللامركزية النساء بوجه عام، والمجموعات الأخرى من ذوى الدخل المنخفض وغيرها من المجموعات المهمشة والمحرومة اجتماعيًا، حيث يمكن توجيه الموارد المتاحة للحكومة المحلية بشكل أفضل، بما يحقق مطالب تلك الفئات، كما توفر آليات المساءلة المكفولة بالقانون لهذه الفئات تحميل الحكومة المحلية تبعات قراراتهم غير المستجيبة لمطالبهم.[3]

وتعتبر الحكومة المحلية ساحة مهمة لتدريب النساء سياسيًا، لاسيما أن هناك العديد من الحواجز المفروضة أمام دخول النساء ساحة المشاركة السياسية على المستوى القومي، مثل محدودية المقاعد البرلمانية والتنفيذية المتاحة، والحاجة إلى السفر من المنطقة المحلية التي يسكنونها إلى عاصمة الدولة، وإنفاق كثير من الوقت خارج المنزل بعيدًا عن الزوج والأولاد، والتكلفة المادية العالية المرتبطة بالترشيح في الانتخابات، هذا بالإضافة إلى الحاجة إلى وجود شبكة من المساندة الشخصية والروابط

---

(1) قسم الإدارة العامة ـ كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة القاهرة.

(2) E. Ofei-Aboagye,(2005) "Promoting the Participation of Women in Local Governance and Development: The Case of Ghana", ECDPM Discussion Paper 18, (Maastricht: ECDPM, p.1.

(3) Sylvia Bergh, (2004)"Democratic Decentralization and Local Participation: A Review of Recent Research", Development in Practice, Volume 14, Number 6, November 2004.

الاجتماعية والخبرة السياسية للمرشحات لمناصب قيادية عليا بالدولة. يضاف إلى كل ذلك، أن الحكومة المحلية تجذب المرأة للمشاركة نظرًا لارتباطها - أي الحكومة المحلية - بالمصالح المباشرة للمواطنين المحليين، ومن ثم فإن فرصة المرأة القائدة على المستوى المحلي تكون أكبر في إثبات قدراتها على خدمة المواطنين المحليين، ومن ثم اكتساب أرضية وشعبية أكبر تمكنها من التصعيد إلى المستويات الأعلى.

ومن أجل انخراط نسائى أكبر في الحكومة المحلية، اتخذت كثير من الدول العديد من الترتيبات التي تستهدف مشاركة فعالة للنساء في الشئون المحلية، التى من بينها إدخال نظام الحصص في الترشح وفي المقاعد التمثيلية، وموازنات النوع الاجتماعي، وغيرها من التدابير التي يعززها ويؤكد عليها "الاتحاد الدولى للسلطات المحلية"، والذي أصدر في عام 1998 الإعلان العالمي حول "المرأة في الحكومة المحلية". (4)

وتعد المرأة المصرية محورًا هامًا من محاور التنمية وشريك فاعل في مسيرتها، على أن مشاركة المرأة في هذا الأمر تتوقف علي ما يكفله لها المجتمع من حقوق، وما يتيحه لها من فرص المشاركة في جهود التنمية والتحديث والتطوير والإصلاح. وتعيش المرأة المصرية الآن عصرًا يتيح لها المزيد من الانطلاق في خدمة مجتمعها، ويكفل لها حقوق التعلم والعمل والمشاركة، ويحث علي تواجدها الإيجابي في مختلف ساحات العمل السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وقد تحقق لها في غضون سنوات قليلة مكاسب طالما نادت بها عبر سنوات طوال، في العديد من القضايا المحورية، ومنها التعليم والصحة والتشريعات وتولي المناصب القيادية والتمكين الاقتصادي والسياسي. وتجدر الإشارة إلى أن مصر صدقت علي المعاهدات والاتفاقيات الدولية الرامية لتعزيز مساهمة المرأة في الحياة العامة والسياسية، كما شاركت في العديد من المؤتمرات الخاصة بذلك، وتوجت الجهود المبذولة في سبيل النهوض بالمرأة بإنشاء المجلس القومي للمرأة في عام 2000 والذى جاء معبرًا عن رقيها وتطورها ومسايرتها للتوجهات الحضارية والعصرية، وذلك للعمل على تمكين المرأة علي كافة المستويات. (5)

---

(4) تأسس الإتحاد الدولي للسلطات الدولية المحلية والمعروف اختصاراً بـ (إيولا) The International Union of Local Authorities (IULA) في عام 1913، واتخذ الإتحاد من مدينة (Hague) في هولندا مقرًا له، ويهدف الإتحاد إلى تعزيز وتقوية الصلات بين المحليات عبر دول العالم، فيما يتعلق بأعمال الإدارة المحلية والبلديات، ويشارك في عضويته عدد كبير من المنظمات التي تختص بأعمال الإدارة المحلية والبلدية في دول العالم المختلفة، وقد أقام الإتحاد فروعًا له في إفريقيا وأمريكا الشمالية وأمريكا اللاتينية وآسيا وشرق البحر الأبيض المتوسط وإقليم الشرق الأوسط. وقد بدأ القسم الخاص بالشرق الأوسط والمعروف اختصاراً بـ IULA-EMME أو IULA-The Eastern Mediterranean and Middle East كمنظمة غير ربحية تهدف إلى تنمية التعاون بين المدن الأعضاء في مجال الإدارة المحلية، وقد اتخذ القسم من مدينة اسطنبول بتركيا مقرًا له.

(5) الهيئة العامة للاستعلامات، الكتاب السنوي لعام 2006، (القاهرة: الهيئة العامة للاستعلامات، 2007)، ص ص 120-121.

وتشكل المرأة في مصر نصف المجتمع (88,48٪ وفقًا لتعداد 2006)، ومن ثم فهي شريك أساسي في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتمارس المرأة دورها التنموي في مختلف المجالات. فالمرأة تمثل 30٪ من إجمالي العلماء في مصر، حيث يتركزن في العلوم الطبية (5,58٪)، والعلوم الطبيعية (7,4٪)، والعلوم الزراعية (2,8٪). وتمثل المرأة حوالي 15,3٪ من إجمالي قوة العمل (من هم في سن العمل 15-64 سنه)، وتبلغ نسبة النساء العاملات في قطاع التعليم 41,2٪ من إجمالي العاملين به، وفي قطاع الصحة تبلغ النسبة 49٪، وفي القطاع الزراعي بلغت نسبتهن 4,9٪، وفي قطاع الصناعة 9,6٪، وفي قطاع الكهرباء والغاز 9,7٪، وفي قطاع الأنشطة المالية والعقارات 8,31٪. أما في الجهاز الحكومي فنسبة تمثيل المرأة بلغت حوالي 22٪، وتمثل المرأة 39٪ من القائمين بالأعمال الكتابية، كما تحتل المرأة عددًا من المواقع القيادية في بعض القطاعات.[6]

وتنطلق الدراسة من فرضية مؤداها أنه على الرغم مما تبذله الدولة من جهود، وما تتبعه من سياسات كان لها أثرها في تحقيق المرأة لمكاسب اقتصادية واجتماعية وسياسية ظلت تطالب بها منذ زمن، إلا أن هناك مجموعة من التحديات التي تعوق اندماج المرأة بالكامل في الحياة العامة، كما أنها لا تشغل مساحة من المناصب القيادية تتناسب مع نسبتها إلى إجمالي عدد السكان أو حجم مساهمتها في النشاط الاقتصادي للبلاد، فمازال دور المرأة وتوليها لوظائف قيادية بالدولة خاصة على المستوى المحلي محدودًا. ومن ثم تحاول هذه الدراسة التعرف على وضع المرأة المصرية في السلطة المحلية سواء المنتخبة أو التنفيذية، والإطار العام المحدد لهذا الدور، والعوامل المؤثرة سلبًا وإيجابًا في تولى المرأة المصرية لوظائف قيادية على المستوى المحلي.

وتحاول الدارسة الإجابة عن تساؤل رئيسي مؤداه: إلى أي مدى يتناسب دور المرأة في الوظائف القيادية المحلية، سواء كانت تمثيلية أو تنفيذية، مع وزنها في المنظومة السكانية؟ كما تحاول الدراسة الإجابة عن عدة أسئلة فرعية هي: ما هي طبيعة الجهود المبذولة لتعزيز دور المرأة على المستوى المحلي؟ هل وضع المرأة المصرية في السلطة المحلية أفضل/ أسوأ حالاً من وضع مثيلاتها في بعض دول العالم الأخرى؟ وما هي آليات تحسين وضع المرأة في القيادة المحلية في مصر؟

أولاً: الإعلان العالمي للاتحاد الدولي للسلطات المحلية حول المرأة في الحكومة المحلية:

يرى البعض أن فرصة مشاركة المرأة ووصولها إلى مناصب صنع القرار على المستوى المحلي، تفوق تلك الفرص المتاحة لها على المستوى القومي، ويرجع ذلك في اعتقادهم إلى عدة عوامل هي[7]:

(6) د. نورهان الشيخ، "تطور وضع المرأة في مصر من 1956 إلى 2004"، في د. أشرف جلال، د. رشاد عبد اللطيف، ماجد الشربيني، د. نورهان الشيخ، قيادات المرأة وتحديات المستقبل، (القاهرة: وزارة الشباب، 2004)، ص83.

(7) United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), Women in Local Government in Asia and the Pacific: A Comparative Analysis of Thirteen Countries, Paper Presented at the Asia-Pacific Summit of Women Mayors and Councilors, Phitsanulok, Thailand, 19-22 June, 2001, p.3.

- المشاركة في السلطة المحلية لا يتعارض مع التزامات المرأة الأسرية والمهنية، بعبارة أخرى تستطيع المرأة أن تباشر عملها وترعى أسرتها دون أن يتداخل ذلك مع كونها عنصراً فاعلاً في السلطة المحلية.
- فرصة وصول المرأة إلى مناصب في السلطة المحلية أكبر، حيث أن عدد المقاعد أو المناصب المتاحة على المستوى المحلي سواء في المجالس المحلية أو الأجهزة التنفيذية المحلية أكثر من تلك المتاحة على المستوى المركزي.
- يعزز من النقطة السابقة، قيام بعض الدول بحجز نسبة معينة من المناصب في السلطات المحلية للنساء.
- قبول المواطنين في المستوى المحلي لأدوار أكبر للنساء النابهات في إطار مجتمعاتهم المحلية، حيث ينظرون إلى صعود المرأة إلى مناصب أعلى، على أنه تطور طبيعي للجهود التي تبذلها ومن ثم فهي تحصل على ما تستحق.

وانطلاقًا من الرغبة في تعزيز دور المرأة في السلطة المحلية، فقد أكدت الدول الأعضاء بالاتحاد الدولي للسلطة المحلية في إعلانها العالمي الصادر حول "المرأة في السلطة المحلية" في هيراري بزمبابوى في عام 1998، على أن للحكومة المحلية دور فاعل في تأمين العدالة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لجميع المواطنين في كل دول العالم، ويجب أن يتم تضمين جميع أعضاء المجتمع رجالاً ونساءً في عملية الحوكمة. فالرجال والنساء كمواطنين لهم حقوق ومسئوليات وفرص متساوية، كما يجب أن يتمتعوا بحقوق متساوية في ممارستها؛ فلجميع المواطنين الحق في التصويت، والحق في مباشرة الحقوق السياسية، والحق في الحصول على مناصب قيادية عامة على أي مستوى من المستويات، لكن النص على هذه الحقوق في القوانين لا يكفي في حد ذاته، حيث لابد من إتباع النصوص بفرص حقيقة للتطبيق في الواقع العملي. (8)

وقد أوضح الإعلان أنه على الرغم من أن المشكلات أو التحديات التي تواجه المجتمع الإنساني هي في طبيعتها عالمية، إلا أنها تحدث داخل بيئات محلية، ومن ثم فقد وجب التعامل معها على أساس محلي. والنساء لهن الحق في التحرر من الفقر، والحماية من التمييز، والتمتع بالأمن البيئي، ولمواجهة مثل تلك التحديات وتحقيق التنمية الإنسانية المستدامة فمن الضروري تمكين المرأة وتأكيد انخراطها في الحكومة المحلية كصانعة قرار ومخططة ومديرة. والحكومة المحلية تمثل أرضية خصبة فيما يتعلق بالجهود الدولية المبذولة من أجل سد الفجوة النوعية، ويمكن أن يكون لها تأثير كبير على وضع المرأة، ووضع المساواة بين الجنسين حول العالم، حيث إنها تلعب أدواراً مهمة وحيوية في حياة المرأة فهي المستوى الأول للحوكمة الأقرب للمواطن، وهي مقدم الخدمات المباشر للمواطنين المحليين، وأخيراً هي الباب الأول للباحثين عن وظيفة، ومن ثم فهي تلعب دور كبير كموظف للعمالة. (9)

(8) IULA Worldwide Declaration on Women in Local Government, Nov. 1998, Articles 8 & 9.
(9) Op. Cit, Articles 8-10.

ووفقًا للإعلان يتمثل الطريق الرئيس لإدماج المرأة في السلطة المحلية في دمقرطة هذه السلطة، واعتماد الكفاءة في تولي وظائفها الرئيسية. كما أن على الحكومات المحلية تلبية الاحتياجات المحلية لكل من المرأة والرجل بدون تمييز، من خلال التمثيل المتساوي لكلا الجنسين على جميع المستويات، وفي كل مجالات صنع القرار في الحكومة المحلية. ولتحقيق ذلك فلابد من "خلق سلطة محلية ديمقراطية يكون للنساء والرجال فيها دورًا متساويًا، ويكون لهم حقوق متساوية في الحصول على الخدمات والمعاملة المتساوية والتوظف."[10]

ثانيًا: الوضع العالمي للمرأة في السلطة المحلية:

لا يزال تمثيل المرأة ومشاركتها في صنع القرارات المحلية ولعب دور فاعل في الشأن المحلي دون المستوى المأمول، وتجدر الإشارة إلى صعوبة الحصول على بيانات عالمية لمقارنة وضع أو حجم مشاركة المرأة في السلطة المحلية بدول العالم المختلفة، ولا يقدم الاتحاد الدولي للسلطة المحلية مثل تلك البيانات، وبالطبع يمكن تفهم الصعوبات المرتبطة بهذا الأمر في ضوء اختلاف النظم المحلية، وتعدد مستويات السلطات المحلية، وتباين نظم اختيار شاغلي المناصب بالسلطات المحلية المختلفة وتمايز توقيتاتها من دولة إلى أخرى. يضاف إلى ذلك المشكلات المتعلقة بوضع المرأة ودرجة تقدمها واختلاف السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ودرجة تطور النظم المعلوماتية بكل دول من دول العالم.

على أن هذا القول لا ينفي أن هناك بعض الجهود التي تمت في هذا الإطار، مثل المحاولة التي قامت بها "منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية" والمعروفة باسم (UCLA) (United Cities and Local Government)، التي أخذت منذ عام 2003 في تجميع بيانات من دولها الأعضاء والبالغ عددهم 78 دولة، حول مجالسها المحلية المنتخبة وكذلك القيادات المحلية في الأجهزة التنفيذية المحلية. وتوضح بيانات المسح الذي قامت به المنظمة في عام 2003 لعدد 52 دولة حول العالم (ضمت حوالي 15446 وحدة محلية)، أن متوسط نسبة وجود النساء في المجالس المحلية بلغت 15٪ فقط. ووفقًا لتقريرها الصادر عام 2005، فإن متوسط مشاركة النساء في السلطات المحلية قد ارتفع ليصل إلى 20٪.

(10) Ibid, Articles 11 and 12.

جدول رقم (1): تمثيل النساء في المجالس المحلية في بعض دول العالم في عام 2004

الدولة/المجموعة	النسبة المئوية للنساء في المجالس المحلية
مصر	أقل من 5٪
الولايات المتحدة	أقل من 30٪
بوليفيا	أقل من 35٪
الهند	أقل من 40٪
ناميبيا	أقل من 50٪
السويد	أقل من 50٪
صقلية	أقل من 60٪

المصدر: منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية، 2004.

وتجدر الملاحظة إلي أن هذه النسبة لا تختلف عن متوسط النسبة في البرلمانات الوطنية. وبقراءة البيانات الواردة في الجدول رقم (1)، يتضح أن مصر لا تزال في وضع متدني فيما يتعلق بوضع المرأة في المجالس الشعبية المحلية، حيث تقل نسبة تمثيل النساء فيها كثيراً عن 5٪. وتجدر الإشارة إلى ارتفاع نسبة تمثيل المرأة في دول العالم المختلفة، يعود في جزء كبير منه إلى أن هذه الدول تطبق نظام الحصص أو غيره من بنود الإجراء الإيجابي على المستوى المحلي مثل ناميبيا وأوغندا وباكستان والهند وبنجلاديش وفرنسا وجنوب إفريقيا، والغالبية العظمى من دول أمريكا اللاتينية.[11]

وفيما يتعلق بالمواقع القيادية التنفيذية على المستوى المحلي، فنسبة تمثيل النساء أدنى من مثيلاتها في المجالس المحلية (المنتخبة)، فعلى سبيل المثال بلغت نسبة النساء اللائي يشغلن منصب العمدة في بلديات أمريكا اللاتينية حوالى 5٪ فقط، على الرغم من أن المرأة في هذه المجموعة تحتل مكانة كبيرة في المجالس المحلية، وإذا ما نظرنا إلى الوضع في مصر في ظل هذه الأرقام، نجد أن عدد شاغلات المناصب التنفيذية العليا في المحافظات المختلفة يكاد يعد على أصابع اليد الواحدة كما سيلي توضيحه.

1ـ الوضع العالمي للمرأة في المجالس المحلية:

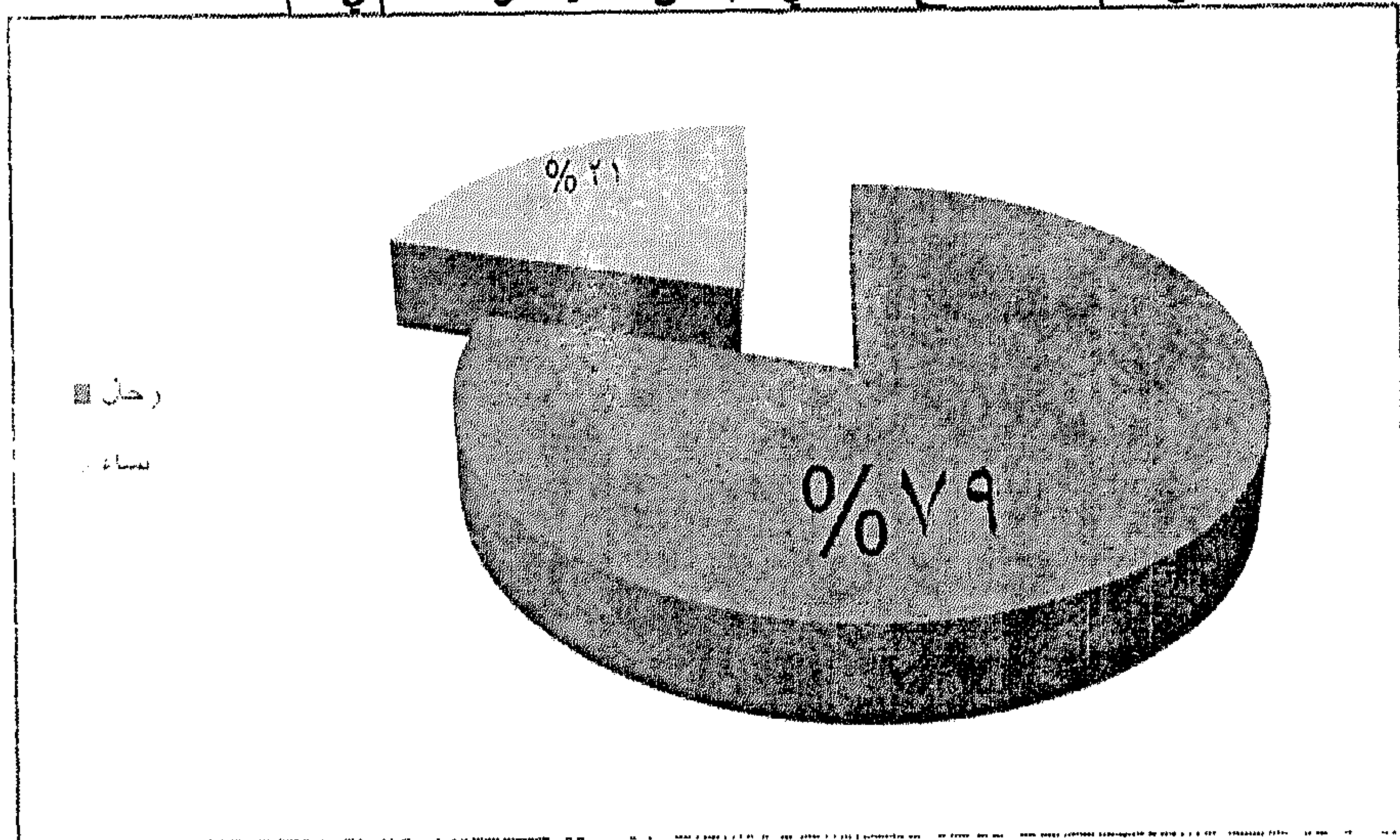
كما سبقت الإشارة فإن وضع النساء في المجالس المحلية لا يزال ضعيفًا ولا يقارن بنسبة مساهمتها في الاقتصاد القومي، فوفقًا لبيانات المسح الذي قامت به منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية في عام 2005، والخاصة بأوضاع النساء في المجالس المحلية، والتي شملت 60 دولة من الدول

(11) معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، المساواة بين الجنسين: كفاح من أجل العدالة في عالم غير متساو (مركز معلومات قراء الشرق الأوسط، 2006)، ص194.

الأعضاء، بلغ عدد القيادات من الرجال حوالي 1470267 نائبًا في المجالس المحلية، بينما بلغ عدد النساء حوالي 387580، أي أن الرجال كما هو واضح من الشكل التالي يسيطرون على ما يقارب من 80٪ من مقاعد المجالس المحلية.[12]

وإذا ما انتقلنا من المستوى الكلي أو العالمي إلى المستوى المناطقي أو الجغرافي، نجد أن هناك ثمة تفاوت بين المناطق الجغرافية المختلفة حول العالم في حجم مساهمة المرأة في المجالس المحلية، ففي حين يصل متوسط مساهمة المرأة في المجالس المحلية أدناه في دول منطقة الشرق الأوسط حيث يبلغ 1,2٪، يرتفع المتوسط ليصل في دول آسيا والمحيط الهادي إلى 5,17٪، ويأخذ في الارتفاع ليصل إلى 9,23٪ في أوروبا، و1,24٪ في أمريكا الوسطى، ويبلغ أقصاه في أمريكا الجنوبية حيث يصل إلى 1,26٪.[13]

شكل رقم (1): وضع النساء في المجالس المحلية حول العالم في عام 2005



وإذا ما تأملنا الوضع على المستوى القطري، نجد التفاوت أيضًا هو السمة المسيطرة على وضع المرأة في المجالس المحلية في الدول المختلفة، ففي دراسة مقارنة أجريت على 13 دولة في شرق آسيا والمحيط الهادئ[14]، وجد أن نسبة تمثيل المرأة، وكما هو واضح من الجدول رقم (2) تصل إلى أدناها

---

(12) منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية، متاح على الموقع الالكتروني للمنظمة على الشبكة الدولية للمعلومات: http://www.cities-localgovernments.org/

(13) بلغت النسبة في دول أفريقيا حوالي 30٪ لكن يجب أن يؤخذ في الاعتبار أن 4 دول فقط قد شاركت في المسح وهى جنوب أفريقيا وغانا وجزيرة سيشل وأوغندا وهى من الدول التي تأخذ بمبدأ الحصص.

(14) يمكن تقسيم هذه الدول إلى ثلاث مجموعات فرعية هي: مجموعة دول جنوب آسيا وتضم سريلانكا والهند وباكستان وبنجلاديش ونيبال، ومجموعة دول جنوب شرق آسيا وتضم تايلاند وماليزيا والفلبين، ومجموعة دول شرق آسيا والمحيط الهادئ وتضم الصين واليابان وفيتنام واستراليا ونيوزلندا.

في سريلانكا (2٪)، والى أعلاها في كل من الهند وباكستان وبنجلاديش (3,33٪) ونيوزيلاندا (5,31٪)، ويفسر ارتفاع النسبة بإتباع نظام الحصص حيث هناك مجموعة من المقاعد المحجوزة للمرأة.

وقد تفسر الأرقام الواردة بالجدول رقم (2)، الدور الكبير الذي تلعبه المرأة في دول مثل باكستان وبنجلاديش والهند وكذلك الحال في الفلبين. بل أن هذه الأرقام قد تطرح فرضية تستحق الدراسة حول العلاقة بين تولي المرأة لمنصب قيادي على المستوى القومي وحجم تمثيل المرأة في السلطات المحلية. فقد نجد على سبيل المثال أن هناك ثمة علاقة بين وجود سيدة على رأس الحكم في الفلبين وبين ارتفاع نصيب المرأة من المناصب القيادية المحلية.

جدول رقم (2): وضع المرأة في السلطة المحلية في دول شرق آسيا والمحيط الهادي

رقم	الدولة	السنة التي أخذت فيها المرأة حقها في التصويت والترشيح في المحليات	نسبة وجود المرأة في الحكومة المحلية مقارنة بالإجمالي	نسبة النساء اللاتى يشغلن منصب العمدة	نسبة النساء اللاتى يشغلن مناصب قيادية في الحكومة المحلية	نسبة المرأة في الحكومة المركزية
1	سريلانكا	1938	٪2	0	٪13.7	٪5.3
2	الهند	1947	٪33.3	-*	-	٪7.9
3	باكستان	1970	٪33	-	-	٪2.9
4	نيبال	1955	٪24.1	0	٪2,3	٪7.9
5	بنجلاديش	1947	٪33.3	0	٪3.8	11.2
6	تايلاند	1932	٪6.7	٪0.5	٪0.06	٪7.8
7	ماليزيا	1957	٪9.8	٪0.7	0	٪14.1
8	الفلبين	1937	٪16.5	٪18	٪32.5	٪12
9	الصين	1949	٪22.1	٪69.3**	-	٪21.8
10	فيتنام	1946	٪19.8	٪3	٪2.1	٪26.2
11	اليابان	1946	٪6.2	٪0.5	٪3***	٪10.7
12	أستراليا	1908	٪26.3	٪15	5.15	٪25
13	نيوزيلاندا	1910	٪31.5	٪26	٪5.8	٪30.8

* بيانات غير متاحة

** منصب العمدة ونائب العمدة

*** الوظائف القيادية الرئيسية في البلديات ومكاتب المدن فقط

<u>Source:</u> United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), Women in local Government in Asia and the Pacific: A Comparative analysis of thirteen countries, Paper Presented at the Asia-Pacific Summit of Women Mayors and Councilors, Phitsanulok, Thailand, 19-22 June, 2001, pp. 15, 18, and 19.

وإذا ما عرجنا على إفريقيا، نجد أن هناك دولاً عديدة قد بدأت في إعطاء المرأة حصة من المجالس المحلية مثل ناميبيا حيث يتم تطبيق نظام الحصص سواء على المستويين القومي والمحلي وقد أسفرت

انتخابات 1992 عن فوز 32٪ من النساء، ثم ارتفعت النسبة إلى 41٪ في عام 1998. وفي جنوب إفريقيا حصلت النساء على 28٪ من مقاعد المجالس المحلية في انتخابات عام 2004 وذلك بفضل النص الموجود في قانون الهياكل البلدية، الذي يحث الأحزاب على ضمان أن تشكل النساء نصف قوائم مرشحيها.

جدول رقم (3): الدول التي تحقق كتلة حرجة في مجالسها المنتخبة

الدولة	النظام الانتخابي	وجود حصص*	النسبة المئوية للنساء بالمجالس النيابية الوطنية
رواندا	التعددية: الفوز بأغلبية الأصوات	نمط 1: تخصيص حصة للنساء بموجب الدستور نمط 2: تخصيص 24مقعداً للنساء من 80 مقعداً في المجلس النيابي نمط 3: تخصيص 20٪ من مجالس المجلس المحلي للنساء	٪48.8
السويد	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نمط 4: حصة للنساء تبلغ 50٪ في كل من حزب العمال الديمقراطي الاجتماعي السويدي، والحزب اليساري، وحزب الخضر السويدي.	٪45.3
الدنمارك	التمثيل النسبي: نظام القائمة	تم التخلي عن نظام الحصص في عام 1996، مع استمرار نمط 4.	٪38.0
فنلندا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	لا	٪37.5
هولندا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نمط 4: حيث تبلغ حصة النساء لدى حزب العمال 50٪، وكذلك يخصص حزب الخضر نسبة (غير محددة) للنساء	٪36.7
النرويج	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نمط 4: حيث تبلغ حصة النساء 40٪ لدى الحزب اليساري الاشتراكي، وحزب العمال النرويجي، وحزب الوسط، وحزب الشعب المسيحي.	٪36.4
كوبا	الأغلبية: نظام الجولتين	لا	٪36.0
أسبانيا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نمط 4: حصة كل من الجنسين 40٪ لدى حزب العمال الاشتراكي الأسباني.	٪36.0

بلجيكا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نمط2: حصة حد أدنى تبلغ الثلث لكل من الجنسين. نمط4: حصة تبلغ 50٪ للنساء لدى الحزب الاشتراكي الفلمنكي والحزب الاشتراكي الفرنسي.	35.3٪
كوستاريكا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نمط2: حصة تبلغ 40٪ للنساء في جميع الانتخابات العامة. نمط4: حصة تبلغ 40٪ للنساء لدى حزب التحرر الوطني، وحزب الوحدة الاجتماعية المسيحية، وتبلغ 50٪ لدى حزب عمل المواطن.	35.1٪
الأرجنتين	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نمط1: تخصيص حصة للنساء بموجب الدستور نمط2: يجب أن تضم 30٪ من القوائم الحزبية نساء في مواقع يمكن الفوز فيها نمط3: تشتمل قوانين العاصمة وقوانين المقاطعات على حصص. نمط4: تبنت أغلب الأحزاب حصة تبلغ 30٪ للنساء	34.0٪
النمسا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نمط4: تبلغ حصة النساء 50٪ لدى حزب البديل الأخضر، 33.3٪ لدى حزب الشعب النمساوي، 40٪ لدى الحزب الاجتماعي الديمقراطي للنمسا.	33.9٪
ألمانيا	التمثيل النسبي: نظام العضوية المختلطة	نمط4: تبلغ حصة النساء 50٪ لدى حزب الاشتراكية الديمقراطية وحزب الخضر، وتبلغ النسبة 33.3٪ لدى الاتحاد الديمقراطي المسيحي، و 40٪ لدى الحزب الاجتماعي الديمقراطي لألمانيا.	32.2٪
أيسلندا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نمط4: تبلغ حصة النساء 40٪ لدى تحالف الشعب والحزب الاجتماعي الديمقراطي.	30.2٪
موزمبيق	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نمط4: تبلغ حصة النساء 30٪ لدى جبهة تحرير موزمبيق.	30.0٪
جنوب أفريقيا	التمثيل النسبي: نظام القائمة	نمط4: تبلغ حصة النساء 30٪ لدى المؤتمر الوطني الأفريقي، وتبلغ حصة النساء 50٪ للنساء في القوائم الحزبية على المستوى المحلي.	30.0٪

* نمط 1 : الحصة الدستورية في البرلمان الوطني ، نمط 2 : الحصة بالقانون الانتخابي أو بلائحة البرلمان الوطني ، نمط 3 : الحصة المقرة دستوريًا أو تشريعيًا للحكومة الوطنية الفرعية ، نمط 4 : حصة الحزب السياسى للمرشحين في الانتخابات .

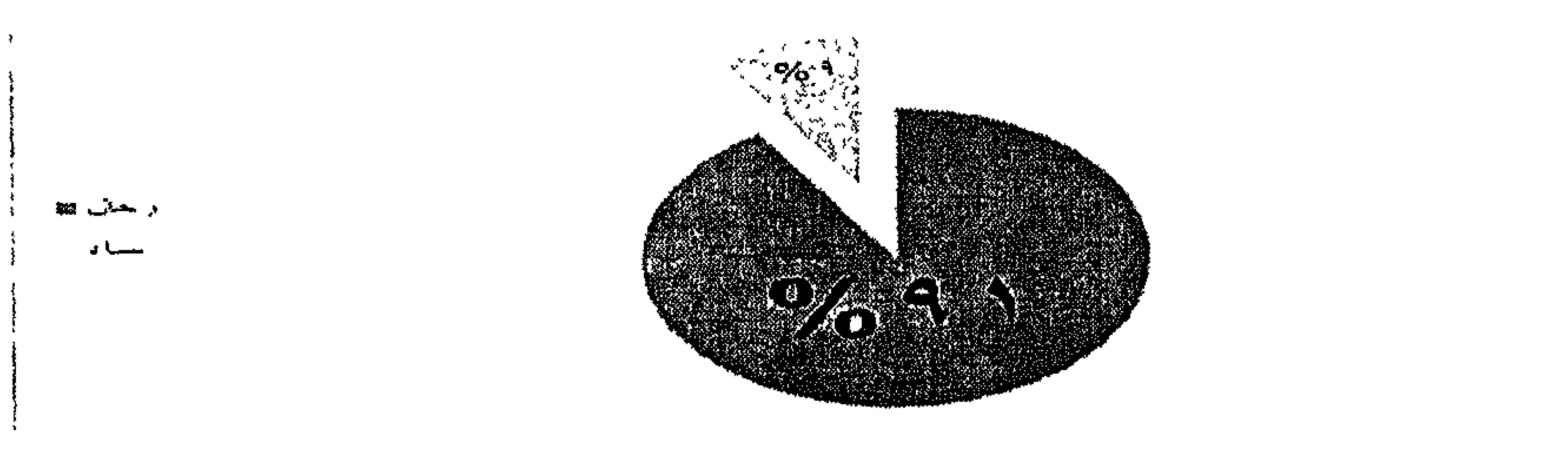
Source: Information taken from Inter-Parliamentary Union and International IDEA, for more information see: IPU, Idem. International IDEA Database on Electoral System Design, available at http://www.idea.int/esd/data/world.cfm, 2004.

وتتعدد التفسيرات المقدمة لزيادة نصيب المرأة في المجالس المحلية من دولة إلى أخرى، لعل على رأسها، بالإضافة إلى حجز مقاعد أو حصة للمرأة، إلى طبيعة النظام الانتخابي المتبع في الدولة، وبقراءة متأنية للبيانات الواردة في الجدول رقم (3) نجد أن من الواضح أن النظام الانتخابي المتبع في دولة ما يؤثر تأثيرًا كبيرًا، ولاشك، على فرص النساء في الفوز بمقاعد نيابية، سواء على المستوى القومي أو على المستوى المحلي. وعلى الرغم من الاعتراف بأن النظام الانتخابي لا يحدد بمفرده مستوى تمثيل المرأة في المجالس النيابية، حيث أنه عرضة للتغير المستمر، كما أن هناك عوامل أخرى تعلب دورًا في هذا الشأن، مثل درجة تطور وحداثة المجتمع، والوضع الاجتماعي والاقتصادي للمرأة، لكن يبقى النظام الانتخابي فرصة لتضمين وانخراط مزيد من النساء في المناصب القيادية، على الأقل في المدى القصير. وفي هذا الصدد ينُظر إلى نظام التمثيل النسبي بالقائمة على أنه النظام الأكثر صداقة للمرأة، حيث يبلغ متوسط نسبة مشاركة النساء في العالم في الدول التي تتبع هذا النظام 34.7٪ ، وعليه فليس من قبيل المصادفة أن 13 دولة من الـ15 دولة الأكثر تمثيلاً للمرأة كما هو واضح في الجدول تتبع هذا النظام، بينما الدول الـ15 الأدنى أو الأقل في تمثيل المرأة تتبع نظام التعددية أو الأغلبية وبدرجة تمثيل حوالى 1٪ فقط للمرأة .

2ـ الوضع العالمي للمرأة في الأجهزة التنفيذية المحلية:

وفقًا لبيانات منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية لعام 2005، بلغ إجمالي عدد الرجال الذين يشغلون منصب العمدة حول العالم في الدول محل البحث (67 دولة) حوالي 90613 بينما بلغ عدد النساء حوالي 9013، أي أن متوسط نسبة النساء في المناصب القيادية التنفيذية على المستوى المحلي يصل إلى 9٪ فقط .

شكل رقم (2) : وضع النساء في منصب العمدة حول العالم في عام 2005



المصدر : من إعداد الباحث بناء على بيانات منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية .

وإذا ما انتقلنا من المستوى الكلي أو العالمي إلى المستوى المناطقي أو الجغرافي، نجد أن هناك ثمة تفاوت بين المناطق في حجم مساهمة المرأة في السلطات التنفيذية المحلية، نجد أن متوسط نصيب النساء في إفريقيا يبلغ 12٪ فقط، بينما يبلغ في آسيا والمحيط الهادي حوالي 5.6٪، وتنخفض النسبة لتصل إلى ما دون الواحد بالمائة في دول منطقة الشرق الأوسط (0.8٪)، بينما تبلغ في أوروبا 10.5٪، وتصل في دول أمريكا الوسطى إلى 4.8٪، وترتفع قليلاً في دول أمريكا الجنوبية لتصل إلى 5.5٪.

ثالثا: المرأة المصرية والمحليات

على الرغم من الجهود التي تبذلها الدولة من أجل رفع مساهمة المرأة ومشاركتها في صنع القرار على جميع المستويات، من خلال إنشاء وحدات تنظيمية على مستوى الدولة، مثل المجلس القومي للمرأة، والمجلس القومي للطفولة والأمومة، ووحدات تنظيمية على المستوى المركزي والمحلي، مثل وحدات تكافؤ الفرص، حيث قامت حتى الآن 22 وزارة بإنشاء هذه الوحدات، وبالرغم من التحسن الذي شهده وضع المرأة بالنسبة للوظائف القيادية مع مطلع الألفية الجديدة، حيث تضاعفت نسبة الإناث في كافة الوظائف العليا من حوالي 7٪ في عام 1988 إلى 15٪ في عام 1996، إلا أن نصيب المرأة من الوظائف القيادية العليا وفقًا للأرقام المتاحة لعام 2006 لا يزال متواضعًا، فالأرقام تدل على انخفاض نصيب المرأة المصرية في الوظائف القيادية، ووفقًا لأرقام الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء فإن عدد الذكور في الوظائف القيادية (من الدرجات مدير عام، الدرجة العالية، الدرجة الممتازة، درجة نائب وزير) قد بلغ 20479، بينما بلغ عدد الإناث في المناصب القيادية 6981 أي ما نسبته 24.42٪. وتجدر المسارعة بالقول أن الجزء الأكبر من هذه النسبة يتركز في درجة مدير عام أي في أدنى سلم الوظائف القيادية. ووفقًا لتقرير التنمية البشرية لعام 2000 فإنه على الرغم من أن النساء المصريات شكلن 28٪ من قوة العمل المهنية والفنية، إلا أنهن لم يشكلن إلا 16٪ من الإداريين والمديرين و5٪ فقط من كبار المسئولين الحكوميين.[15]

---

(15) لمراجعة وضع المرأة المصرية والمناصب القيادية يمكن مراجعة:

المركز الديموجرافي، المرأة في مصر: ديموجرافيًا واجتماعيًا واقتصاديًا وسياسيًا، أوراق في ديموجرافية مصر، رقم3، (القاهرة: المركز الديموجرافي، مايو 2003).

د. كمال المنوفي، المرأة المصرية في الخطاب السياسي وفي السياسات الحكومية، (القاهرة: المجلس القومي للمرأة، 2005).

د. عزة وهبى، المرأة في مواقع صنع القرار، (القاهرة: المجلس القومي للمرأة، 2005).

جدول رقم (4): معلومات حول السكان والمرأة في المحافظات المصرية

المحافظة ❖❖	المستوى المحلي				
	عدد السكان (بالألف)	نسبة الإناث (٪)	نسبة مساهمة المرأة في قوة العمل	إجمالي عدد المقيدين بالجداول الانتخابية	نسبة الإناث (٪)
القاهرة	7.7866	49.3	20.5	3.1	32.3
الإسكندرية	4.110	48.9	17.5	1.5	37.2
بورسعيد	570.8	49.2	24.9	0.3	34.0
السويس	510,9	49.1	23.5	0.2	29.1
دمياط	1.0923	48.8	16.9	0.68	42.0
الدقهلية	4.9852	49.2	23.4	3.3	45.0
الشرقية	5.3401	48.7	26.4	2.3	44.4
القليوبية	4.2370	48.6	19.6	1.9	40.9
كفر الشيخ	2.6181	49.4	19.9	1.6	43.6
الغربية	4.0103	49.3	25.2	2.1	40.5
المنوفية	3.2704	48.5	25.6	1.8	41.1
البحيرة	4,7371	48.7	33.2	2.2	38.6
الاسماعيلية	94283	49.2	22.7	0.4	36.5
الجيزة	6.2726	48.5	14.2	2.0	36.0
بنى سويف	2.2905	49.1	26.5	1.1	40.9
الفيوم	2.5128	48.3	15.3	1.2	39.3
المنيا	4.1793	49.0	28.3	1.9	38.9
أسيوط	3,4416	48.9	16.9	1.5	34.1
سوهاج	3.7464	49.4	18,9	2.1	36.4
قنا	3.0015	49.7	20.0	1.6	39.5
أسوان	1.1844	49.7	17.3	0.65	41.5
الأقصر	4513	48.8	18.4	0.22	39.2
البحر الأحمر	2282	39.1	10.4	0.11	35.0
الوادى الجديد	1.8727	48.9	40.2	0.1	42.6
مطروح	3224	47.7	13.9	0.1	47.4
شمال سيناء	3398	48.0	21.5	0.2	46.2
جنوب سيناء	1494	29.6	20.7	0.04	27.4

* (وفقًا لانتخابات 2002)

** تجدر الإشارة إلى أنه تم إنشاء محافظتين جديدتين هما حلوان و6 أكتوبر .

المصدر : من تجميع الباحث بناء على المعلومات الواردة في كتاب وصف مصر بالمعلومات 2007 ، الإصدار السابع ، المجلدان 2 ، 3 (القاهرة : مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ، 2008) .

وكما هو واضح من الجدول رقم (4) أن نسبة الإناث بالمحافظات المصرية تكاد تكون متقاربة حيث تصل في المتوسط إلى ما يزيد على 48٪ ، باستثناء محافظتي جنوب سيناء والبحر الأحمر . وفيما يتعلق بنسبة مساهمة المرأة في القوة العاملة نجد أن المرأة في محافظة الوادي الجديد تحتل النسبة الأكبر (40.2٪) ، بينما تأتي محافظة البحر الأحمر في ذيل القائمة بنسبة 10.4٪ . وفيما يتعلق بنسبة النساء المقيدات في الجداول الانتخابية ، نجد أن محافظة مطروح صاحبة أعلى نسبة حيث تبلغ حوالى 47.5٪ ، تليها محافظة شمال سيناء ، الأمر الذي يطرح سؤالاً حول علاقة الطبيعة الجغرافية للمحافظة (صحراوية/ حدودية) ونسبة القيد في الجداول الانتخابية . وتعد محافظتي جنوب سيناء والسويس الأقل في نسبة المقيدات في الجداول الانتخابية ، على أن القيد في الجداول لا يعني المشاركة الفاعلة في العملية السياسية .

ولتناول وضع المرأة المصرية في مواقع صنع القرار على المستوى المحلي سوف يتم مناقشة هذا الأمر من خلال تناول وضعها في المجالس الشعبية المحلية ، وكذلك المناصب القيادية التي تشغلها في المجالس التنفيذية المحلية .

1ـ المرأة المصرية والمجالس المحلية:

أ. النظام الانتخابي على المستوى المحلي:

تجدر الإشارة في البداية إلى كيفية تشكيل المجالس الشعبية المحلية ، فوفقًا للقانون 124/ 1960 ، كان تشكيل المجالس الشعبية يجمع بين ثلاثة عناصر : المنتخبون شعبيًا ، والمعينون بواسطة الحكومة (كمديري الإدارات الفرعية) ، والمختارون من التنظيمات السياسية (الاتحاد الاشتراكي) ، أما رئاسة المجلس فكانت بالتعيين . ثم فصل القانون رقم 57/ 1971 ، بين العناصر المنتخبة والمعينة ، وتحديد نسبتها ، وإعطاء المجالس المحلية اختصاصات مستقلة . ثم جاء القانون رقم 52/ 1975 ليجعل تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالانتخاب المباشر فقط ، لكنه أنشأ لجانًا ، خاصة بالتنفيذيين إلى جانب المجالس الشعبية المحلية ، فيما يعرف بنظام المجلسين ، وهو نظام فريد في التنظيم المحلي المقارن . وقد استمر هذا التنظيم في ظل القانون الساري حاليًا ، وهو قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43/ 1979 ، مع تغيير اسم اللجان التنفيذية إلى "مجالس تنفيذية" ، وإضافة صفة الشعبية إلى المجالس المحلية بالمستويات المختلفة .

ثم جاء القانون 50/ 1981 ليجعل الانتخابات المحلية تتم بنظام القوائم الحزبية المطلقة، وتخصيص مقاعد للمرأة، ولقد جرت وفق هذا القانون الانتخابات المحلية الثانية في عام 1983، والتي استمرت مجالسها خمس سنوات، ثم صدر القانون رقم 145/ 1988 ليضيف مقعداً فردياً بجوار مقاعد القوائم الحزبية في كل دائرة ويلغى المقعد المخصص للمرأة، مع استمرار نسبة الـ 50٪ عمال وفلاحين الدستورية في كافة المجالس المنتخبة في مصر.

إلا أن نظام الجمع بين القوائم الحزبية والمقعد الفردي، الذى تمت على أساسه الانتخابات البرلمانية أيضًا عام 1988، والتي استمرت مجالسها لمدة 4 سنوات، قد تعرض للنقد فيما يتعلق بعدم الدستورية، الأمر الذي دفع الحكومة إلى حل البرلمان وإجراء انتخابات عامة مبكرة على أساس النظام الفردي، وذلك قبيل إعلان حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نظام القوائم في حكمها الصادر في 19/ 5/ 1990، وهو حكم ينطبق على سائر الهيئات المنتخبة في الدولة. ومع ذلك فما تم تداركه على مستوى البرلمان الوطني من حل لمجلس الشعب المصري، والدعوة إلى انتخابات عامة، لم يدرك على المستوى المحلي حيث استمرت المجالس المحلية حتى جرت انتخابات المحليات الرابعة في عام 1992، بنفس نظام القائمة والمقعد الفردي. فالقائمة الفائزة كانت تحصل على كافة المقاعد، وإذا لم تتقدم سوى قائمة واحدة (حيث يوجب القانون اتساع عدد القائمة بعدد كافة المقاعد فضلاً عن قائمة احتياطية بنفس الحجم، وهو ما لا تستطيعه كثير من الأحزاب حديثة النشأة قليلة الأعضاء أصلاً) فازت بالتزكية – أو بالأدق فازت بمجرد الترشيح – وإذا تعددت القوائم ولم تحصل أيها على الأغلبية المطلقة أعيد الانتخاب بين القائمتين اللتين حصلتا على أكبر عدد من الأصوات، وتفوز القائمة التي تحصل على الأغلبية البسيطة لعدد الأصوات في هذه الانتخابات المعادة. أما بالنسبة للمقعد الفردي، فيفوز بالتزكية (الترشيح) من لم يتقدم له سواه، وإذا تنافس عليه مرشحون عدة، فاز به من حصل على أكبر عدد من الأصوات، دون شرط نسبة معينة.

وفي عام 1996 قام مجلس الشعب بإصدار القانون رقم 84/ 1996، بتعديل بعض أحكام نظام الإدارة المحلية رقم 43/ 1979، حيث وقع التعديل في خمس مواد استهدفت احترام حكم المحكمة الدستورية العليا بشأن عدم دستورية تلك المواد، وترتب على التعديل حل جميع المجالس الشعبية المحلية مع إعادة تشكيلها بالانتخاب على أساس النظام الفردي ودون إخلال بأعدادها التي قررها القانون. وقد تمت انتخابات المحليات في 7 إبريل عام 1997 على أساس النظام الفردي وكذلك انتخابات المحليات في 8 إبريل 2002، و8 إبريل 2008.

وهكذا يمكن تلخيص النظم الانتخابية التي تم تطبيقها منذ عام 1960 إلى عام 2008 في الآتي:

- الجمع بين الانتخاب والتعيين (1960-1975)

- نظام الانتخاب الفردي المباشر (1975ـ1981)
- نظام القوائم الحزبية المطلقة (1981ـ1988)
- نظام الجمع بين القوائم الحزبية المطلقة والمقعد الفردي (1988ـ1997)
- العودة إلى نظام الانتخاب الفردي منذ عام 1997

ويبقى السؤال، هل هناك ثمة علاقة، كما سبقت الإشارة، بين النظام الانتخابي في مصر ودرجة مشاركة المرأة المصرية في السلطة المحلية؟

ب. حجم المجالس الشعبية المحلية:

يعتبر حجم المجالس الشعبية المحلية كبير نسبيًا، ويتسم تشكيل وتوزيع عدد مقاعد المجالس الشعبية بتعقيد شديد، إذا ما تذكرنا حداثة الثقافة الانتخابية في مصر نسبيًا، ولاسيما في المناطق التي تنتشر فيها الأمية الأبجدية ناهيك عن الأمية السياسية. فالناخب المحلي وفقًا لنظام القائمة، كان مطالب بأن يكون لديه نضج ومعرفة سياسية متقدمة لكي يختار: ثلاث قوائم حزبية (واحدة للقرية ثم أخرى للمدينة أو المركز ثم ثالثة للمحافظة) فضلاً عن ثلاثة – من بين عشرات المرشحين للمقاعد الفردية، ومعنى هذا أن المواطن المحلي عليه أن ينتخب عددًا كبيرًا من المرشحين لتشكيل المجالس الشعبية المحلية[16]، وفي ظل تطبيق النظام الفردي، على المواطن المحلي أن يختار 44 نائبًا محليًا على مختلف المستويات المحلية: المحافظة، والمركز والمدينة والحي والقرية، ويوضح الجدول رقم (5) مستويات النظام المحلي في مصر وعدد الوحدات المحلية بكل مستوى في كل محافظة. ويتم تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالانتخاب المباشر من المواطنين وفقًا للشروط الموضوعة في هذا الشأن، ويختلف حجم المجلس الشعبي المحلي بكل مستوى على النحو التالي[17]:

(16) د. علي الصاوي، مشاركة المرأة في الحكم المحلي: حالة مصر، (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، 2006).

(17) د. صالح عبد الرحمن أحمد، الانتخابات المحلية والشباب: قراءة أولية لانتخابات 2008، (جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، وحدة القيادة والشباب، 2008).

جدول رقم (5): التقسيم الإداري للمستويات المحلية بالمحافظات المصرية

المحافظة	المستوى المحلي						
	المراكز	المدن	الأحياء	وحدات محلية قروية	قرى توابع	قرى لا تدخل في نطاق وحدات محلية	كفور ونجوع وعزب
القاهرة	0	0	31	0	0	0	0
الإسكندرية	1	1	6	3	9	4	157
بورسعيد	0	0	7	0	0	0	0
السويس	0	0	5	0	0	0	0
دمياط	4	10	0	47	85	5	489
الدقهلية	16	18	2	114	485	4	2029
الشرقية	12	15	2	95	500	0	2859
القليوبية	7	10	2	47	197	0	900
كفر الشيخ	10	10	0	49	206	0	1559
الغربية	8	8	4	53	318	1	1249
المنوفية	9	10	2	70	315	0	901
البحيرة	15	15	0	84	497	6	5737
الإسماعيلية	5	7	3	25	32	0	592
الجيزة	10	12	7	51	171	0	636
بني سويف	7	7	0	39	222	3	690
الفيوم	6	6	0	61	162	0	1428
المنيا	9	9	0	61	360	0	1429
أسيوط	11	11	2	55	235	0	1083
سوهاج	11	11	3	51	270	6	1788
قنا	11	11	0	51	186	0	1633
أسوان	5	10	0	33	106	0	1429
الأقصر	3	4	0	13	16	0	182
البحر الأحمر	0	6	2	12	14	2	22
الوادي الجديد	4	4	0	34	91	0	149
مطروح	8	8	0	56	98	39	241
شمال سيناء	6	6	0	82	82	0	459
جنوب سيناء	5	8	0	14	14	0	83

المصدر: من تجميع الباحث بناء على المعلومات الواردة في كتاب وصف مصر بالمعلومات 2007، الإصدار السابع، المجلدان 2، 3 (القاهرة: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، 2008).

- بالنسبة للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة، فإن ذلكم يختلف باختلاف الأقسام الإدارية الموجودة في نطاقها، حيث يمثل كل قسم بعدد معين من الأعضاء (10 أعضاء) يزداد في حالة المحافظات الصحراوية، ومحافظات القناة إلى 14 عضواً.
- أما فيما يتعلق بالمجلس الشعبي المحلي للمركز فتمثل المدينة عاصمة المركز بـ12 عضواً (كما تمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إداري بـ14 عضواً مع مراعاة تمثيل جميع الأقسام الإدارية)، على حين تمثل باقي الوحدات المحلية في نطاق المركز بـ10 أعضاء عن كل وحدة.
- وفيما يتعلق بالمجلس الشعبي المحلي للمدينة؛ تُمثل المدن ذات القسم الواحد بـ24 عضواً، أما المدن التي بها أكثر من قسم إداري، يُمثل كل قسم فيها بـ14 عضواً.
- وفيما يتعلق بالمجالس الشعبية القروية، فإن الوحدات المحلية التي لا تتبعها قرى تُمثل بـ24 عضواً، أما الوحدات المحلية التي تتبعها قرى تُمثل فيها القرية الأم بعضوين على الأقل في المجلس كما تمثل كل قرية من القرى التابعة بعضو واحد على الأقل وهكذا من الممكن أن يتجاوز عدد الأعضاء 24 عضواً.
- وفيما يتعلق بالمجالس الشعبية للأحياء، فإن الحي الذي به أكثر من قسم إداري فإن كل قسم يُمثل بـ12 عضو، أما فيما يتعلق بالحي الذي به قسم واحد فيمُثل بـ18 عضواً.

ت. تحليل نتائج الانتخابات المحلية.

تراوحت نسبة تمثيل المرأة بالمجالس الشعبية المحلية في انتخابات 1997 حوالي 1.8٪ وذلك على المستوى الإجمالي حيث فازت 849 امرأة فقط بمقاعد في المجالس المحلية المختلفة من إجمالي 47,636 مقعد، ومع ذلك تراوحت نسبة الإناث أعضاء المجالس المحلية بين حوالي 1.3٪ على مستوى القرى، وحوالي 5.2٪ على مستوى الأحياء، كما هو واضح من الجدول رقم (6).

ويلاحظ من الجدول أيضًا أن النسبة الأكبر للمرأة جاءت على مستوى الأحياء (5.2٪)، وربما يفسر ذلك بوجود الأحياء في المحافظات الحضرية والمدن الكبرى مثل القاهرة والجيزة وبورسعيد والإسكندرية ودرجة الوعي السياسي للمرأة في هذه المناطق. وفي ذات الإطار أيضًا، ربما تفسر العادات والتقاليد والروابط العائلة انخفاض نسبة تمثيل المرأة في المجالس المحلية القروية (1.3٪).

جدول رقم (6): نسبة أعضاء المجالس المحلية من النساء في انتخابات 2002

المجالس المحلية	العدد الكلي للأعضاء	عدد النساء	نسبة النساء لأعضاء المجالس المحلية
المحافظات	3227	114	3.5
المراكز	12969	200	4.5
المدن	5146	149	2.9
الأحياء	1372	71	5.2
القرى	24922	315	1.3
الإجمالي	47.636	849	1.8

المصدر: مركز معلومات مجلس الوزراء، 2004.

وبالنظر إلى توزيع المقاعد التي تشغلها النساء على المحافظات المختلفة، يقدم الجدول رقم (7) بيانات مقارنة عن نتائج الانتخابات في عامي 1997، 2002. ويتضح من الجدول ارتفاع نسبة مساهمة المرأة في محافظة جنوب سيناء، حيث تصل إلى 9.2٪ من جملة الأعضاء بالمحافظة، وقد ارتفعت النسبة بهذه المحافظة بين عامي 1997ـ2002 من 11 إمراة إلى 28، أما بالنسبة لنساء بورسعيد فقد بلغت نسبة مشاركتهن في المجالس المحلية حوالي 7٪ خلال الدورتين، تليها محافظة القاهرة حيث بلغت النسبة 5٪ في انتخابات 1997، ثم ارتفعت إلى 6٪ في انتخابات 2002. أما باقي المحافظات فقد تراوحت نسبة مشاركة المرأة في المجالس المحلية بين 4٪ إلى أقل من 1٪ من جملة الأعضاء بالمحافظة، وهي تعتبر نسبة ضئيلة جداً، وبصرف النظر عن الأسباب المؤدية إلى ذلك وهي عديدة، بالمقارنة بمشاركة الرجل.

وتجدر الإشارة إلى أن المرأة في بعض المحافظات وكما هو واضح في الجدول رقم (7) قد حققت تقدمًا في عدد المقاعد التي تشغلها خلال الفترة من 1997 إلى 2002، مثل شمال سيناء (من 3.2٪ إلى 5.1٪)، والوادي الجديد (من 2.5٪ إلى 4.1٪)، ودمياط (0.5 ـ2.1٪) والدقهلية (0.8٪ إلى 3.2٪)، على حين شهدت بعض المحافظات الأخرى تراجعًا في نسبة مشاركة المرأة في المجالس المحلية خلال نفس الفترة مثل المنوفية والسويس.

جدول رقم (7): بيان بعدد ونسب الفائزات بعضوية المجالس المحلية من النساء حسب المحافظة

المحافظة	العدد الكلي للأعضاء		عدد النساء		نسبة النساء لأعضاء المجالس المحلية	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
القاهرة	870	342	47	54	5,4	5.7
الأسكندرية	440	440	13	18	3	4.1
بورسعيد	180	231	12	15	6.7	6.5
السويس	148	148	6	5	4.1	3.4
دمياط	1384	1749	7	37	0.5	2.1
الدقهلية	4524	4608	35	106	0.8	2.3
الشرقية	3546	3710	18	56	0.5	1.5
القليوبية	2000	2034	37	49	1.9	2.9
كفر الشيخ	1976	1968	8	14	0.4	0.7
الغربية	2294	2294	24	29	1.0	1.3
المنوفية	2778	2761	67	52	2.4	1.9
البحيرة	2998	3359	25	43	0.8	1.3
الإسماعيلية	1112	1144	34	33	3.1	2.9
الجيزة	3290	2488	15	38	0.5	1.5
بني سويف	1624	1612	10	14	0.6	0.9
الفيوم	1668	2189	6	18	0.4	0.8
المنيا	2372	2368	13	20	0.5	0.8
أسيوط	1266	2324	12	17	0.9	0.7
سوهاج	2322	2305	5	7	0.2	0.3
قنا	2236	2216	5	9	0.2	0.4
أسوان	1328	1316	12	15	0.9	1.1
الأقصر	332	352	3	3	0.9	0.9
البحر الأحمر	228	228	3	5	1.3	2.2
الوادي الجديد	714	706	18	29	2.5	4.1
مطروح	2304	1622	12	12	0.5	0.7
شمال سيناء	3144	2218	100	113	3.2	5.1
جنوب سيناء	304	304	11	28	3.6	9.2
الإجمالي	47.382	47.636	558	849	1.2	1.8

المصدر: مركز معلومات مجلس الوزراء، 2004.

ومن الواضح من الأرقام الواردة بالجدول السابق أن مشاركة المرأة في المجالس الشعبية المحلية تزايدت في انتخابات 2002 عن انتخابات 1997، لكن تظل هذه الزيادة دون المستوى الذي تم تحقيقه في انتخابات محلية سابقة جرت وفق نظام انتخابي مختلف سمح فيه بتخصيص مقعد للمرأة كما هو واضح من الجدول رقم (8).

جدول رقم (8): تطور أعداد النساء بالمجالس الشعبية المحلية (1983ـ 2002)

المجالس المحلية	1983		1988		1992		1997		2002	
	العدد الكلي	النساء ٪	العدد الكلي	النساء ٪	العدد الكلي	النساء ٪	العدد الكلي	النساء ٪	العدد الكلي	النساء ٪
المحافظات	1789	15.0	2436	5.6	2508	4.4	3172	3.2	3227	3.5
المركز	6652	15.2	8752	1.8	9834	4.4	12707	1.0	12969	4.5
المدن	3254	11.0	3772	2.3	4112	1.3	5000	1.7	5146	2.9
الأحياء	656	10.7	978	4.1	1018	3.7	1254	4.5	1372	5.2
القرى	15408	5.6	17740	0.5	20160	0.6	25248	0.7	24922	1.3

المصدر: مركز معلومات مجلس الوزراء، 2004.

وفيما يتعلق بنتائج انتخابات 2008، فعلى الرغم من أن النتائج النهائية لم تعلن بعد بشكل كامل، إلا أنه يمكن القول أن عدد المقاعد الإجمالي على جميع مستويات المحلية بلغ 53.010 مقعداً، وحصلت المرأة على 2495 مقعداً من بين 6 آلاف مرشحة على جميع المستويات[18]، وبهذا فإن نسبة تمثيل المرأة في المجالس الشعبية المحلية ارتفعت لتصل وفق انتخابات 2008 إلى 4.7٪، الأمر الذي دعا السيد رئيس الجمهورية في رسالته إلي رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية بمناسبة بدء فعاليتها بعد تشكيلها الجديد، إلي إبداء سعادته باختيار الناخبين لهذا العدد الكبير من المواطنات المصريات في مختلف مواقع ومستويات القيادة بالمجالس المحلية، واصفًا ذلك بأنه نقلة نوعية غير مسبوقة تعزز الجهود المبذولة لتمكين المرأة سياسيًا، لكن على الرغم من هذا التقدم، الذي تحقق بفعل دفع الأحزاب بعدد أكبر من المرشحات في هذه الانتخابات، والطريقة التي اتبعها الحزب الوطني في تسمية مرشحيه فيها، إلا أنه مازال أمام المرأة المصرية الكثير من العمل من أجل المشاركة بدرجة أكبر في المجالس المحلية.

وتجدر الإشارة أيضًا إلى أن المرأة المصرية لم تشغل حتى الآن منصب الرئيس لأي مجلس شعبي محلي للمحافظة أو المركز أو حتى رئاسة اللجان الرئيسية في المجالس، وشغلت عدة نساء معدودات بعض المناصب الأخرى من رئيس مجلس حي أو وكيل للمجلس، نذكر منهن على سبيل المثال السيدة

(18) جريدة الأهرام، 24/ 4/ 2008.

سحر عثمان مدير عام بالخدمة المدنية بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وأول رئيس مجلس محلي بمدينة نصر(شرق) في انتخابات 2002، والتي فازت أيضًا في انتخابات 2008 بالتزكية.

وتجدر الإشارة أيضًا إلى أن السيدة كريمة النبراوى تعد من أقدم العضوات بالمجالس الشعبية المحلية، فهى تبلغ من العمر 85 عامًا، وقد بدأت عملها السياسي مع ثورة يوليو، وهي عضو مجلس محلي منذ عام 1979، وفازت بمقعد العمال بحى المعادى خمس مرات منها مرتين بالتزكية، ومرتين بالانتخاب.

2ـ المرأة المصرية والمجالس المحلية التنفيذية:

تتعدد مستويات الأجهزة التنفيذية بالمستويات المحلية ما بين ممثلين للسلطة المركزية وأعضاء في الجهاز الإداري للدولة، وعلى حين ينظم قانون الخدمة المدنية المعروف بقانون العاملين المدنيين بالدولة (47 لعام 1978) تعيين مديري المديريات ومديري الإدارات ورؤساء الأقسام المختلفة على مستويات المحافظة والمركز وغيرها، يتم تعيين المسئولين التنفيذيين من رؤساء المجالس التنفيذية على النحو التالي:

- المحافظ ونائبه بقرار من رئيس الجمهورية.
- رئيس المركز والمدينة والحي بقرار من رئيس الوزراء، وسلطته في هذا الشأن مفوضة إلى وزير الإدارة المحلية المختص (وزير التنمية المحلية في الوزارة الحالية).
- سكرتيري العموم ونواب سكرتيري العموم بقرار من وزير الإدارة المحلية المختص.
- رئيس القرية بقرار من المحافظ .
- العمد والمشايخ بقرار من وزير الداخلية.

والمحافظ هو أعلى سلطة في النظام المحلي المصري، فإلى جانب كونه رجل إدارة محلية يعامل معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش. وتجدر الإشارة إلى أنه ليست هناك قيود على السلطة المركزية في اختيار الرؤساء المحليين، إلا أن العرف السياسي قد جرى على إبراز أهمية الانتماء الحزبي مع إعطاء الأولوية لرجال القوات المسلحة والشرطة عند اختيار المحافظين خاصة في المحافظات الحدودية. ومن واقع تحليل خلفيات المحافظين يتضح غلبة العسكريين على مناصب المحافظين مقارنة بالتخصصات الأخرى من قضاة وأساتذة جامعة.

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم تعيين امرأة في منصب المحافظ أو نائب المحافظ حتى الآن، ولا حتى في منصب رئيس المركز أو سكرتير عام للمحافظة، ولأول مرة تم تعيين المهندسة هناء عبد العزيز كسكرتير عام مساعد لمحافظة 6 أكتوبر. أما بالنسبة لمناصب رؤساء المدن والأحياء والقرى فعدد من يشغلن هذه المناصب من النساء لا يتعدى أصابع اليد الواحدة، تتوزع على محافظات الجمهورية في القليوبية وسوهاج وقرية توماس وعافية بإسنا بمحافظة قنا، على الرغم من كثرة عدد هذه الوحدات

المحلية (28 محافظة، ومدينة ذات وضع خاص هي الأقصر، 184 مركـز، 222 مدينـة، 78 حـي، 1210 وحدة قروية محلية، 4673 قرية، 26611 كفـر ونجـع وعزبـة). وهكـذا فمـن الواضـح أن المكسب المتحقق للمرأة المصرية بتغيير النص الذي كان قائمًا في قانون العمـد والمـشايخ، والـذي كـان يشترط فيمن يعين عمدة أو شيخ بلد أن يكـون مـن الـذكور[19]، حيـث ثبـت أن هـذا الـنص يخـالف الدستور على الأقل في المادة 8 والمادة40، وقد وافقت الحكومة المصرية والبرلمان المصري علـى حـذف هذا الشرط من القانون وأصبح من حق المرأة أن تشغل منصب العمدة أو شيخ البلـد، الأمـر الـذي لم يتحقق حتى الآن.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه الآن هو، ما هي الأسباب التي تقـف وراء تـدني دور ومـشاركة المرأة المصرية في السلطة المحلية؟

في الحقيقة هناك العديد من الدراسات التي تناولت هذا الأمر، وتتفـق هـذه الدراسـات على أن المساهمة المتواضعة للمرأة في السلطة المحلية يرجع إلى عدة أسباب على رأسها: هامشية دور المجالس المحلية المنتخبة، وتركيبة النظام المحلي المعقدة، وانتشار الفساد في المحليـات، وسـيادة الخطـاب الـديني في العمليـة الانتخابـات، والعـادات والتقاليـد، وضـعف منظمـات المجتمـع المـدني المـساندة للمـرأة، وتنمـيط دور الإعـلام للمـرأة، ومحدودية عدد المرشحات في الانتخابات المحلية، وضعف الثقافة السياسية لدى الناخبين المحليين، وانتشار الفقر وتأثيره علـى الترشـيح للانتخابـات، انتـشار الأميـة، ضـعف وهشاشة العمل الحزبي للمرأة، وضـعف إيمـان الأحـزاب بـدور المـرأة وقـدرتها علـى المشاركة الفعالة، وعدم اقتناع المرأة بدورها، وعدم إيمان المرأة بقدرة المرأة، افتقاد وجود نماذج نسائية تُحتذي للمرأة على المستوى المركـزي، افتقـاد مـشروع معـبر عـن قـضايا المرأة، وسيادة الثقافة الذكورية.[20]

---

(19) د. كاملة منصور، حقوق المرأة السياسية والقانونية، (وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، وحدة الـسياسة والتنـسيق للمرأة في الزراعة، د.ت).

(20) لمزيد من التفاصيل، أرجو مراجعة:

د. على الصاوى، مرجع سبق ذكره، د. بثينة الديب، وضع المـرأة في مـصر، (القـاهرة: الجهـاز المركـزي للتعبئـة العامـة والإحصاء، 2003). وأيضًا:

Solva Ibrahim, The role of Local Council in Empowerment and Poverty Reduction in Egypt, (Cairo: American University in Cairo Press, Vol. 22, No. 3, Fall: 2004).

خاتمة:

على الرغم من أن المرأة المصرية تشكل نحو نصف المجتمع المصري (48.88٪ وفقًا لتعداد 2006)، و30٪ من مجموع العاملين في الاقتصاد الرسمي وفقًا للإحصاءات الرسمية لعام 1998، إلا أنها لا تشغل مساحة من المناصب القيادية، خاصة على المستوى المحلي تتناسب مع نسبتها إلى إجمالي عدد السكان أو حجم مساهمتها في النشاط الاقتصادي للبلاد.

وعلى الرغم من التأكيد على أن الإطار التشريعي أو القانوني يمنح المرأة المصرية الكثير من الحقوق، فقد أكدت الدراسات على أن مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة هو المبدأ الحاكم لكافة التشريعات، على الرغم من وجود بعض الاستثناءات لهذه القاعدة، فالدستور المصري في المادة (40) ينص على أن المواطنين لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم بسبب الجنس والأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، كذلك تنص المادة (11) على أن تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع ومساواتها بالرجل في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية. ومعنى هذا أن الدستور يضع مبدأ عام تلتزم به جميع قوانين الدولة، لأن الدستور هو أبو القوانين أو هو أعلى وثيقة قانونية في أية بلد. وتنص المادة (8) من الدستور على أن تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين.

والرجال والنساء في مصر يتمتعون بحقوق متساوية في مزاولة السياسة بما في ذلك حقهم في الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس المحلية ومجلس الشعب ومجلس الشورى ورئاسة الجمهورية، كما تتمتع المرأة بنفس حقوق الرجل في الملكية والحيازة، ولا يؤثر زواج المرأة على حقها في تمتعها بذمة مالية مستقلة، ويشمل حقها في فتح حساب مصرفي والحصول على القروض حينما تشاء. وقد الزم القانون رقم (41) لسنة 1979، جميع المواطنين ممن لهم حق مزاولة الحقوق السياسية سواء كانوا ذكوراً أو إناثًا بأن يدرجوا في جداول الانتخابات. وقد صدر القانون رقم 73 سنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية مؤكداً حق المرأة في التمتع بحقوقها السياسة، كما تنص على أن لكل مصري ومصرية بلغ سن 18 سنة ميلادية الحق في أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية، كما نص على أن يكون القيد في جداول الانتخاب وجوبيًا على الذكور واختياراً للإناث، ولكنه عدل في عام 1979 فجعل القيد في جداول الانتخاب وجوبيًا بالنسبة للجميع.

لكن مرة أخرى، النص وحده لا يكفي، على الرغم ضرورته، بل الأهم هو تلازم التطبيق للنص، بحيث تتم مشاركة المرأة بصورة أكبر في إدارة شئون مجتمعها، ليس فقط على المستوى المحلي، بل أيضًا على المستوى القومي. وفي هذا الشأن تقع المسئولية ليس فقط على الحكومة، بل وعلى منظمات المجتمع المدني ومنظمات القطاع الخاص والمواطنين، رجالاً ونساءً، السعي لتحقيق هذا الهدف.

التعقيب:

رئيس الجلسة : د/ حسن العلوانى (أستاذ الإدارة العامة بكلية الاقتصاد)

في هذه الجلسة سنتحدث عن دور المرأة في المحليات . . هل المرأة فعلا مهمشة؟ وإذا كانت مهمشة فما هي مظاهر هذا التهميش؟ وإذا لم تكن مهمشة فما هو المطلوب، وما هي علاقة هذا الكلام على المستوى الدولي، لو قارنا أنفسنا بدول أخرى، هل نحن في مرتبة متأخرة، أم لا يوجد فرق بيننا وباقي الدول؟

الحقيقة مشكلة المرأة موجودة في باقي الدول حتي في أمريكا، حيث يعتبرون ترشيح هيلاري كلينتون (للفوز بترشيح الحزب الديمقراطي للرئاسة الأمريكية) مؤشرا على أن تأخر المرأة في الحصول على دورها الطبيعي والحقيقي. أما في المجتمعات الشرقية فإنهم يقولون إننا نضطهد المرأة، رغم أن ذلك غير صحيح تاريخيًا، ففي مصر كان عندنا ملكات سيدات مثل حتشبسوت وشجرة الدر ونفرتيتي وكليوباترا، وفي الدول الآسيوية هناك بعض السيدات وصلن لقيادة بلدانهن مثل انديرا غاندي وبنازير بوتو.

السؤال الأهم هنا هو: هل فعلا تمكين المرأة شيء مهم أم لا ؟ ثم هل هو مطلوب أم غير مطلوب، وما هو تأثيره على التنمية وما هي آلياته؟

المعقب: أ. <u>آيات عبد المعطي (وحدة تكافؤ الفرص بوزارة المالية)</u>

الدراسة رائعة وثرية جدًا وبها إحصائيات حديثة، ولذلك سأركز تعقيبي بإلقاء الضوء على شيئين متصلين بوحدة تكافؤ الفرص.

لقد وجدنا أن تمثيل المرأة في المحليات يعطيها فرصة أكبر لممارسة السياسة، وأنها يمكن أن تصل إلى مناصب أعلى، ولكن ذلك يتطلب توعية سياسية وهذا يتم من خلال المجلس القومي للمرأة، الذي يقوم بعمل تأهيل سياسي لكثير من السيدات في المحليات.

كذلك أتاح المجلس الفرصة لكل موظفي الوزارات المركزية بأن يكون عندهم وحدة تم تسميتها في البداية "وحدة المرأة" ثم تمت تسميتها فيما بعد "وحدة النوع الاجتماعي"، لكنهم وجدوا أن هذا المفهوم صعب، فتم تسميتها "وحدة تكافؤ الفرص"، لأنها تراعي الرجل والمرأة، وقد شرفت برئاسة هذه الوحدة في وزارة المالية، وهي تعتبر الوحدة الوحيدة الموجودة في الهيكل التنظيمي لأي وزارة حيث ينصب كل مجهودها على موظفي وزارة المالية من خلال سعيها لإتاحة الفرص المتكافئة بين الرجال والنساء.

وهنا أشير إلى أن من الأشياء التي اطلعت عليها في ورقة الدكتور صالح عن المعوقات الموجودة أمام المرأة هو افتقاد مشروع معبر عن قضايا المرأة، ومن هنا أنتهز الفرصة وأحكي لكم عن المبادرة المصرية التي تقوم وحدة تكافؤ الفرص بتنفيذها، وهي مشروع الموازنة العامة للمرأة.

هذا المشروع ممول من السفارة الملكية الهولندية، والدعم الفني من صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، وهو بدأ منذ سنة ونصف، ومازال متبقي له سنة ونصف أيضًا. أما أهدافه فهي أن تكون احتياجات الرجل والمرأة واضحة في الموازنة، وأن نتمكن من قراءة الموازنة، ثم أن نكون قادرين على عمل موازنة للنوع الاجتماعي.

وقد وجدنا مع تقدم الوقت أنه تم تحقيق أشياء كثيرة، وهذا بفضل كل العاملين في وزارة المالية، وطبعًا الإرادة السياسية التي كانت مساندة لنا، وتم عمل موازنات مستجيبة للنوع الاجتماعي، وكانت هناك مشاركة بين خبراء في التخطيط والتخطيط للنوع الاجتماعي مع خبراء الموازنة. وتم إخراج دليل تدريبي، لكنه لازال في مرحلة التجربة، علما بأننا سوف نصل في نهاية المشروع إلى دليل تدريبي سيكون الوحيد من نوعه في الشرق الأوسط، حيث لم يسبقنا فيه سوي المغرب التي طبقت الموازنات المستجيبة في خطة 2007ـ 2012، ولكن على قطاع معين، بينما في مصر نأمل أن نسبقهم في مرحلة معينة.

أريد أن أشير إلى أننا وفي إطار إعداد الموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي نبدأ بتحليل الوضع الحالي للمرأة والرجل والولد والبنت في قطاع معين . . وهذا حدث. ثم نقوم بتحليل السياسات المالية العامة من المنظور الاجتماعي، وهو أيضا تم، كذلك نقوم بمراجعة قانون الموازنة العامة للدولة، فيما يتفق مع الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي. وهنا يوجد مؤشران أضيفا في قانون ربط الموازنة وسوف اعرضهما، ثم يأتي بعد ذلك تضمين النوع الاجتماعي في الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ونحن نأمل أن نطبقه، ولكن بعد تدريب قطاعات الموازنة على الموازنات المستجيبة للنوع.

بعد ذلك تأتي خطوة تحليل خطوات إعداد الموازنة وتضمين المنشور وهذا من الأشياء الأساسية التي نحتاجها وفعلا منشور 2008/ 2009 يتضمن نصا على مراعاة النوع الاجتماعي في الموازنة العامة، والمفروض أننا في مرحلة البرامج التدريبية المخصصة لأعضاء لجان إعداد الموازنة العامة من موظفي المالية، وموظفي قطاعات معينة مثل الصحة والتعليم، والقوي العاملة والري، وهي القطاعات التي سنعمل عليها، كما تم عمل جلسات للبرلمانيات، لكي ننوه عن الموازنات المستحية للنوع الاجتماعي، وكيف نقوم بتطبيقها وكيف نقرأها، بعد ذلك سوف تتجه إلى أعضاء المجالس المحلية بالمحافظات المختلفة لنعرفهم ما هي الموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي، وهذه موجودة في خطة المشروع، قبل أن نبدأ في خلق وعي ثقافي بين منظمات المجتمع المدني بأهمية دمج النوع الاجتماعي في الموازنة العامة.

النماذج الحالية، وهي الجداول التي توزع على كل الوزارات، لتوضيح كيف تكون أبواب الموازنة بطريقة تضمين النوع الاجتماعي في الموازنة وتحليل البيانات حسب النوع الاجتماعي، صدرت فعلا، علما بأنها تعرض أيضا تحليل جانب الإنفاق العام من منظور النوع الاجتماعي، ومدي المنافع المحققة منه، آخر شيء هو تحليل وقياس أثر الإنفاق الفعلي من خلال الاستعانة بـ «المساحات» الميدانية للمستحقين، كما أود أن أنوه إلى انه سوف يتم تطبيق الميكنة في وقت قريب جداً مع أول مديرية مالية تكون جاهزة، حيث وصل عدد المتدربين في الأسبوع الماضي إلى 1200 موظف وموظفة من المديريات في المحليات المختلفة، ما سيجعل العمل أكثر شفافية وسهولة، مع ملاحظة أن تلك الخطوة ستختصر ثلاث مراحل حالية في مرحلة واحدة.

أود القول إنه تم تضمين المنشور ما ينص على أن " تضمين الموازنة العامة للدولة واحتياجات الأسرة المصرية، من رجل وامرأة وطفل، بات أمراً ضرورياً لتعزيز العدالة الاجتماعية، وصون حقوق الطفل "، وهو ما يأتي متفقًا مع دور مصر الحضاري والتزامها بالمواثيق والمعاهدات الدولية الخاصة بالمرأة والطفل، وبما يمهد لتطبيق الموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي مستقبلاً.

أما بالنسبة للتأشيرات الموجودة في قانون ربط الموازنة، فقد نصت المادة (11) على انه يجب على كافة الجهات الداخلة في الموازنة العامة مراعاة الالتزام بأي مصروفات متعلقة بالعدالة الاجتماعية وصون حقوق الطفل، وبما يتماشي مع تطبيق الموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي، ولا يجوز النقل منها أو استخدام فائضها لتعزيز بنود أخري إلا بموافقة وزير المالية أو من يفوضه. أما المادة 12، فتنص على أنه " كما تصرف المساعدات أو الإعانات المدرجة للمراكز الخاصة بالمرأة والأسرة والطفولة وغيرها من الجمعيات المتعلقة بالعدالة الاجتماعية بموافقة الوزير المختص".

هذان أمران يحميان المرأة، وكل ما يخصص لها بحسب احتياجاتها، أما آخر شيء، والذي يعتبر نجاحا لوحدة تكافؤ الفرص، فهو أن كتيب الموازنة الذي يُبحث في مجلس الشعب حاليًا، مزود بملحق خامس يتضمن " ملامح تطبيق الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي بمشروع الموازنة العامة للدولة. وينوه هذا الجزء إلى أن هذا المشروع الموجودة في وزارة المالية يحفظ الحقوق، ويدعو إلى أن يتم بعد إعداد التصنيف الاقتصادي والتصنيف الوظيفي والتصنيف الإداري، إضافة تصنيف رابع هو التصنيف للنوع الاجتماعي، مع ملاحظة أن الوصول لهذا التصنيف في صورته الدقيقة، يحتاج بعضًا من الوقت ليتسنى رصد الاعتمادات التي تخصص وتوزع على أساس النوع الاجتماعي بصورة دقيقة.

كما يوجد بيان مختصر صدر عن جملة اعتمادات مشروع الموازنة، وفيه توضيح لما يخص المرأة في التعليم والصحة والحماية الاجتماعية والشباب والخدمات والإسكان وحماية البيئة والشئون الاقتصادية، اعتماداً على الإحصاءات الأخيرة.

وأشار البيان إلى أن نصيب المرأة في اعتمادات الموازنة يقدر تقريبًا بـ 40٪ من جملة مصروفات الموازنة، لافتًا إلى أن هذه الحسابات مازالت تحمل صفة المبدئية، أي مازالت تحتاج إلى التدقيق والتمحيص، ومن ثم فان الأمر يحتاج إلى مراجعة منهجية لتحديد نصيب النوع الاجتماعي في اعتمادات الموازنة.

د. حسن العلواني

الحقيقة إن هذه المداخلة أضافت إلى معلوماتنا أنه يوجد شيء يسمي "وحدة تكافؤ الفرص"، أما الورقة التي قدمها الدكتور صالح، فقد طرحت فرضية مهمة جدًا، وهي أن النظم والقوانين واللوائح ليست معاكسة لدور المرأة، لأنها تساوي بين الرجل والمرأة.

إذن؛ أين الخلل؟ الورقة استكشافية، ورغم ذلك طرحت بعض الأسباب لعزوف المرأة عن المحليات ومنها:

السبب الأول: هامشية دور المجالس المحلية المنتخبة سواء بالنسبة للمرأة أو الرجل.

السبب الثاني: التركيبة المعقدة للنظام المحلي، حيث إن النظام المحلي المصري معقد، فعلى سبيل المثال، على المستوى الريفي أجد محافظة ومركز ومدينة وربما في بعض المدن يوجد أحياء وقري. عند الانتخاب يختار المواطن مرشحيه لكل المستويات في وقت واحد، وهذا أمر صعب جدا، خصوصا عندما نتذكر أن نسبة الأمية تقريبا 50٪.

السبب الثالث: كما طرحته الورقة، هو انتشار الفساد في المحليات، لكن ذلك يثير التساؤل: هل الرجل فاسد والمرأة غير فاسدة؟

السبب الرابع: سيادة الخطاب الديني في العملية الانتخابية، لكنني لا أري أن الخطاب الديني مناهض لدور المرأة، لا على المستوى القومي، ولا على مستوى المحليات، بدليل أن الإخوان المسلمين أنفسهم قاموا بترشيح سيدات لخوض انتخابات مجلس الشعب.

السبب الخامس: العادات والتقاليد، ففي بعض المناطق ربما تكون العادات والتقاليد ضد دور المرأة وخصوصًا في الصعيد.

السبب السادس: محدودية عدد المرشحات في الانتخابات المحلية، وأنا أعتقد أن هذه نتيجة لعدم مشاركة المرأة، وليست سببا لها.

السبب السابع: ضعف الثقافة السياسية لدي الناخبين المحليين سواء كان رجل أو امرأة، وهذا ينعكس على المرأة.

السبب الثامن: انتشار الفقر وتأثيره على الترشيح. وهذا الجانب يعكس العلاقة بين العامل الاقتصادي والانخراط في الحياة العامة.

السبب التاسع: انتشار الأمية، وهو يؤثر على الجنسين، ولكن المرأة تتأثر به أكثر.

السبب العاشر: هشاشة العمل الحزبي للمرأة، حيث إن المرأة ليست منخرطة في الأحزاب وكذلك الرجل، وعموما نجد أن إحساسنا بالأحزاب، بما في ذلك الحزب الوطني، ضعيف، بل إن الدور الحزبي له تأثير سلبي وليس إيجابي، فعندما أجد في الانتخابات المحلية الأخيرة الحزب الوطني يفوز بـ 90٪ بالتزكية، فمن حقنا أن نتساءل: أين العمل الحزبي؟

السبب الحادي عشر: عدم اقتناع المرأة بدورها وعدم إيمانها بقدرتها.

السبب الثاني عشر: افتقاد نماذج نسائية يُحتذي بها على المستوى المركزي، وأنا اعترض على ذلك السبب، فهناك نماذج نسائية شهيرة. عندنا الدكتورة فرخندة حسن في المجلس القومي للمرأة، والدكتورة آمال عثمان في مجلس الشعب.

السبب الثالث عشر: سيادة الثقافة الذكورية، والحقيقة أنا لا أعرف هل الثقافة الذكورية مسيطرة فعلاً على المجتمع أم لا؟

المناقشات:

أ. كمال الدين محمد (وكيل أول وزارة المالية سابقًا)

أريد أن أتحدث عن دور المرأة في المحليات، فنحن لسنا غرباء، نحن أولاد مصر كفلاحين وحضريين، ولذلك أقول إن مصر تحكمها عصبيات ويحكمها المال في الانتخابات، وقد رأينا هذا في الإسكندرية، حيث تظهر البلطجة في موسم الانتخابات . . هذا مناخ لا يساعد المرأة ولا غيرها على النجاح سياسيا.

نحن نلاحظ أن المرأة حتى التي لها كيان علمي وأدبي تعزف عن المشاركة في الانتخابات، لسبب بسيط هو انتشار بعض التصرفات التي لا ترقى إلى المستوى المطلوب للتعامل مع المرأة، خاصة المرأة المثقفة، بعبارة أخرى: المجالس المحلية ليست معيار لقياس دور المرأة.

رئيس الجلسة أشار إلى الدكتورة فرخندة والدكتورة آمال عثمان كنماذج نسائية، مع احترامي، آذكر بان مثل هذه الأسماء صعدت للواجهة حسب اختيار موجه.

أ. نصر أبو اليزيد

لي تعقيب على ورقة الدكتور صالح، فقد كنت أتمنى أن يعطينا إحصائية عن سن المشاركة للمرأة، بمعنى متي تشارك؟ ومتي تتوقف؟ وهل يمكن لها المشاركة مرة أخري؟

ذكرت الدراسة أسباب كثيرة لتفسير عدم مشاركة المرأة، وكنت أود التمييز بين الاختلاف بين الريف والحضر، لكن في تقديري أن الدولة هي السبب في عزوف المرأة عن المشاركة في المحليات، حيث أنها لم توفر الرعاية الكاملة للسيدات. كما أن القوانين تنص على نسبة صغيرة لتمثيل المرأة، وفي اعتقادي إننا بحاجة لزيادة هذه النسبة.

د. حسن علواني

أعتقد أنه لا توجد نسبة للنساء في القانون الحالي، والتجربة المصرية في هذا المجال معروفة، فقد صدر قانون لهذا الغرض وحكم بعدم دستوريته.

د. عبدالخبير عطا (جامعة أسيوط)

أعتقد أن هناك اتجاه لتخصيص نسبة للمرأة والأقباط في المجالس النيابية والمحلية، لكن ما ذكره رئيس الجلسة عن أسباب عزوف المرأة يفسر لماذا لا تشارك المرأة، فهي تتعرض لظروف مجتمعية تمنعها من المشاركة. كما أن المناخ العام هو الذي يجعلها تعزف وليس عدم تخصيص نسبة لها.

د. مختار الشريف

أعجبت بعرض الدكتور صالح الشيخ، ولكنني لاحظت انه اعتمد على الطريقة الوصفية العددية، هذه الطريقة تكشف أن المرأة في المجالس الشعبية المحلية أو في الإدارة المحلية عمومًا أو اللامركزيات، تزيد بأكثر من 50 ٪ عن عدد النساء في الحكومة والسلطات المركزية.

من الناحية العددية قد يكون وجود المرأة محدودًا، ولكن من الناحية النوعية يمكن أن يعطي لها إضافات مهمة لا تظهرها هذه الطريقة. ولذلك أقترح على الباحث أن يقوم بدراسة حالة لشخصيات خاصة لمعرفة ما هي أسباب النجاح.

رد د. صالح الشيخ

الحقيقة أنني سعيد بكل المداخلات، وسوف أحاول الاستفادة بها في الصياغة النهائية للدراسة.

فيما يخص ما ذكره الدكتور مختار عن الوصف العددي وتفوق نسبة النساء في المحليات عن نسبتهن في الحكومة، أوضح أن الدراسة كانت تركز على المحليات تحديدًا من خلال مقارنة نسبتهن في المجتمع بنسبتهن على هذا المستوى، ومن ثم تظل النتائج التي توصلت لها الدراسة صحيحة، دون أن يتعارض ذلك مع المعنى الذي قصده الدكتور مختار.

أؤكد مجددًا أن عزوف المرأة لا يرجع لأسباب مؤسسية، فالإطار التشريعي أو القانوني يمنح المرأة المصرية الكثير من الحقوق، ويؤكد المساواة بين الرجل والمرأة مع وجود بعض الاستثناءات المحددة دستوريًا.

لكن النص وحده لا يكفى، بل الأهم، وكما جاء في الدراسة، هو تلازم التطبيق مع النص، بحيث تتم مشاركة المرأة بصورة أكبر في إدارة شئون مجتمعها، ليس فقط على المستوى المحلى، بل أيضًا على المستوى القومي. وفى هذا الشأن تقع المسئولية ليس فقط على الحكومة بل وعلى منظمات المجتمع المدنى ومنظمات القطاع الخاص والمواطنين فرادى رجالاً ونساءً في تحقيق هذا الهدف.

الفصل العاشر

المشاركة السياسية في الانتخابات المحلية المصرية 2008

تحليل لآراء عينة من المواطنين

د.ممدوح مصطفى إسماعيل[1]

مقدمة:

ركز هذا الفصل على البعد التصويتي في مشاركة المواطن المحلي، مع تأكيدها بطبيعة الحال على البعد الآخر المتمثل في المشاركة بالترشيح في مختلف الكيانات التمثيلية مركزيةً ومحلية.

اهتمامنا إذن بالمواطن المحلي كناخب توصيفًا وتحليلاً وتطويراً، باعتبار أن الحق في التصويت هو العمود الفقري للديمقراطية، فهو ليس غاية في ذاته، بل هو الوسيلة العملية للوصول إلى مجتمع مدني ديمقراطي تعددي؛ حيث تعبر الانتخابات بوضوح عن ممارسة المواطنين لحق أساسي من حقوقهم في المجتمع الديمقراطي، وهي المشاركة الفعلية في عملية صنع القرار، من خلال انتخاب ممثليهم الذين سيكونون في مواقع القيادة في الدولة التي تعمل على تنظيم حياة المواطنين وإدارة شئونهم في مختلف المجالات الحياتية. كما أنها تلعب دوراً أساسيًا ومحوريًا في تحديد القيادة من حيث الشكل والمضمون، أشخاصًا وبرامج؛ وهو ما يرسم شكل ومضمون الممارسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لأي شعب من الشعوب. وهكذا فالانتخابات هي الوسيلة الأساسية لوضع أسس الشرعية القانونية للحكم، وإبراز الإرادة الجماعية.[2]

وينص القانون على تسجيل أسماء راغبي المشاركة في الانتخابات من الرجال والنساء في جداول الانتخابات ويتم ذلك خلال أشهر معينة من السنة (نوفمبر- يناير).

وسعيًا لتحليل الموقف بدقة، قام الباحث بتصميم استطلاع رأي لعينة من الناخبين حول مشاركتهم في الحياة السياسية مركزيًا من خلال الاستفتاءات والانتخابات العامة، ومحليًا من خلال انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية.[3]

وقد تمثلت أهداف استطلاع الرأي فيما يلي:

---

(1) قسم الإدارة العامة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة.

(2) www.eohr.org

(3) راجع الإجراءات المنهجية لاستطلاع الرأي في الملحق رقم (1) لهذه الدراسة.

- رصد موقف المواطن المحلي كناخب، بالوقوف على مشاركته في الانتخابات بصورها المختلفة.
- تحديد أسباب عزوف المواطن عن المشاركة في الانتخابات العامة والمحلية، مما يسهم في تحديد آليات العلاج على اعتبار أن تحديد المشكلة هو نصف الحل.
- تقييم المواطن لأداء المجالس الشعبية المحلية في مجتمعه المحلي.
- تحديد آليات العلاج التي يرتئيها المواطنون لتفعيل أداء المجالس الشعبية المحلية.

وقد تم تصميم استمارة استطلاع رأي موجهة للمواطنين للوقوف على توصيف دقيق لوضعية المشاركة الانتخابية له.[4] وفيما يلي النتائج التي أظهرتها الدراسة الميدانية:

1ـ حيازة البطاقة الانتخابية:

يعد امتلاك بطاقة انتخابية مؤشراً مهمًا على المشاركة السياسية، ومن هنا يجب تشجيع المواطنين على الحصول على البطاقة الانتخابية التي تجعل لهم صوتًا في اختيار من يمثلون الشعب وهي بداية المشاركة.

ولهذا هدف هذا المحور من الاستطلاع الموجه للمشاركين إلى قياس مدى امتلاكهم بطاقات انتخابية، ورصد الأسباب التي تحول دون امتلاكهم إياها:

أـ مدى حيازة المبحوثين للبطاقات الانتخابية:

أشار (119) مبحوث من إجمالي المبحوثين الذين وجهت إليهم الاستمارات، والبالغ عددهم (303) إلى امتلاكهم لبطاقة انتخابية، وذلك بنسبة (39.27٪) تقريبًا، وهي نسبة جيدة توضح وجود الاستعداد الجيد للمشاركة السياسية متى أتيحت الفرصة لذلك، وإن كانت تفرض أعباءً كبيرة على مختلف الجهات المعنية، حكومية وغير حكومية، للوصول بالنسبة إلى أعلى معدلات ممكنة حتى يتم القضاء على أحد الأسباب الأساسية لضعف المشاركة الانتخابية.

وبالنظر إلى الفئات العمرية الأكثر امتلاكًا للبطاقة الانتخابية نجد أنها الفئة من 50 سنة إلى أقل من 60 سنة بنسبة 59٪، بينما الفئة الأقل هى الفئة العمرية من 18 سنة إلى أقل من 30 سنة وذلك بنسبة 31٪. وهو ما يعني انخفاض نسبة حيازة المبحوثين الشباب للبطاقات الانتخابية.

وبالنظر إلى المستوى التعليمي، نجد أن المبحوثين أصحاب المستوى التعليمي فوق الجامعي هم الأكثر حرصًا على حيازة البطاقات الانتخابية، حيث أشار 80٪ من هذه الفئة إلى امتلاكهم بطاقة

(4) راجع استمارة استطلاع الرأي في الملحق رقم (2) من هذه الدراسة.

انتخابية، في حين أشار 38٪ من المبحوثين الجامعيين إلى امتلاكهم بطاقة انتخابية، ولم تتعدَّ النسبة في المستويات التعليمية الأخرى نسبة الثلث.

كما كان العاملون بالقطاع الحكومي الأكثر امتلاكًا للبطاقة الانتخابية بنسبة (60٪)، في حين كان الذين لا يعملون هم الأقل امتلاكًا للبطاقات الانتخابية بنسبة (32٪).

وهذه النتائج توضح أهمية بذل مزيد من الجهود لتشجيع المواطنين على امتلاك البطاقة الانتخابية، وقد يكون ذلك مثلاً من خلال القيام بحملات توعية توضح أهمية هذه البطاقة، مع تسهيل إجراءات القيد في الجداول.

ب ـ أسباب عدم حيازة المبحوثين للبطاقات الانتخابية:

وفيما يتعلق بأسباب عدم حيازة البطاقات الانتخابية، كان عدم وجود فائدة من امتلاك بطاقة انتخابية السبب الرئيسي وراء عدم امتلاك (40٪) من المبحوثين الذين لا يمتلكون بطاقة انتخابية، يليه تعقيد الإجراءات (39٪)، وعدم معرفة الإجراءات التي تتطلبها عملية استخراج بطاقة انتخابية بنسبة (29٪)، وتنوعت الأسباب الأخرى ما بين عدم الاهتمام، وعدم وجود وقت لاستخراج البطاقة، وعدم معرفة مواعيد استخراج البطاقات، وعدم الرغبة في الذهاب لأقسام الشرطة.

وهنا تظهر أهمية التوعية أولاً بضرورة امتلاك البطاقة الانتخابية كحق وواجب، كما يظهر أهمية تيسير إجراءات القيد في الجداول الانتخابية بوسائل مختلفة منها: إتاحة هذا القيد على مدار العام كله؛ فبالرغم من أن تحديد فترة القيد من شهر إلى ثلاثة أشهر استهدف التيسير على عموم المواطنين، إلا أن القيد الزمني ليس له في حد ذاته ما يبرره، ومن الوسائل الأخرى: تعميم العمل بنظام الرقم القومي واعتماد التصويت بمقتضاه وهو تعديل يحقق هدفين رئيسيين: منع التلاعب في البطاقات الانتخابية، واختصار إجراءات التسجيل، وإلغاء التردد على أقسام الشرطة الذي يمثل مشكلة خاصة للمرأة.[5]

2ـ نسبة الذين شاركوا من قبل في انتخابات عامة أو محلية:

أشار (91) مبحوثًا إلى مشاركتهم من قبل في العملية الانتخابية سواء في الانتخابات والاستفتاءات العامة، أو في الانتخابات المحلية وذلك بنسبة (30.03٪)، في حين أشار (212) إلى عدم مشاركتهم من قبل في أي انتخابات، وذلك بنسبة (69.97٪).

وتظهر هذه النسب أن ممارسة المواطن لحقوقه وواجباته السياسية لا تزال بعيدة عن المأمول، وهناك أعداد هائلة من المواطنين في أعمارهم المختلفة ليس لهم دور يذكر في المشاركة السياسية، وأن

---

(5) د. نيفين مسعد، "نحو تعزيز مشاركة المرأة في الانتخابات التشريعية"، المنتدى الفكري الثاني للمجلس: المرأة والمشاركة السياسية، يوليو 2000. www.ncwegypt.com

عدد المسجلين في الجداول الانتخابية عدد ضئيل ومحدود جداً إذا قورن بالعدد الفعلي لمن لهم حق المشاركة السياسية في الانتخابات بمستوياتها المختلفة.

وكانت الفئة من (40) سنة إلى أقل من (50) هي الفئة الأكثر مشاركة حيث سبق لنحو (41٪) من المبحوثين بهذه الفئة العمرية في الانتخابات من قبل، بينما انخفضت نسبة مشاركة الشباب في الفئة العمرية من (18) سنة إلى أقل من (30) لنحو 19٪ فقط، من إجمالي المبحوثين بهذه الفئة. وتظهر هذه النتائج أن الواقع بالنسبة للمشاركة السياسية هو واقع سلبي.

وقد يكون مهمًا في هذا الإطار الإشارة إلى الدور السلبي الذي تلعبه الأحزاب السياسية في تدعيم المشاركة السياسية، فهي في انفصال عن الجماهير العريضة وتواجدها هامشي في الشارع السياسي.

وأوضحت النتائج وجود علاقة طردية بين مشاركة المبحوثين في الانتخابات وبين مستواهم التعليمي، حيث أشار نحو (68٪) من أصحاب المستوى التعليمي فوق الجامعي إلى مشاركتهم في الانتخابات من قبل، كما شارك (31٪) من المبحوثين الجامعيين في الانتخابات من قبل، بينما لم تتعد نسبة الذين لم ينالوا قدراً مناسبًا من التعليم – ممن هم أقل من التعليم المتوسط نسبة (15٪) فقط.

كما كان المبحوثون الذين يعملون في القطاع الحكومي هم أكثر الفئات مشاركة من قبل بنسبة (36٪) في حين كانت الفئة التي لا تعمل هي الأقل مشاركة بنسبة (11٪).

3. الانتخابات التي شارك فيها المبحوثون من قبل:

بالنظر إلى الانتخابات التي شارك فيها المبحوثون من قبل – مع مراعاة اختيار أكثر من إجابة لدى المبحوث الواحد - جاءت الاستفتاءات (تعديل الدستور، رئاسة الجمهورية. . .) في المرتبة الأولى، حيث ظهرت في (75٪) من إجابات المبحوثين، بينما ظهرت انتخابات مجلس الشعب في (45٪) من الإجابات، وظهرت انتخابات مجلس الشورى في (13٪) من الإجابات، والانتخابات المحلية بنسبة (9٪)، وانتخابات النقابات (7٪).

4. الأساس التصويتي:

بسؤال المبحوثين عن الأساس الذي يقومون بالتصويت عليه، جاءت سمعة المرشح وسيرته في المرتبة الأولى بنسبة (74٪)، وجاءت الدعاية الانتخابية في المرتبة الثانية، بنسبة (16٪)، بينما أشارت نسبة ضئيلة إلى أنها قد تنتخب على أساس معرفتها بقدرة المرشح على خدمة أبناء الدائرة (8٪)، أو على أساس القرابة أو الجيرة والمعرفة (2٪)، بينما لم تشر أي إجابة إلى اختيار المرشح على أساس

النوع مما يظهر وعيًا كبيرًا لدى المشاركين، فالعبرة في التصويت بالكفاءة وخدمة الدائرة وليس كونه ذكرًا أو أنثى.

5ـ المشاركة في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة (2005):

أشار (29٪) من الفئة التي شاركت من قبل إلى مشاركتهم في الانتخابات البرلمانية الأخيرة (2005)، ووجهت لهذه الفئة التساؤلات التالية:

أـ فوز المرشح الذي تم التصويت له:

وقد أشار (59٪) من المبحوثات إلى فوز المرشح الذي صوتوا له، بينما أشار 41٪ إلى عدم فوز المرشح الذي صوتوا له.

ب ـ الشعور بأهمية المشاركة:

حيث أشار (74٪) من المبحوثين إلى شعورهم بأهمية المشاركة وقيمة أصواتهم، بينما لم يوافق على ذلك (26٪) من المبحوثين والذين أكدوا إلى عدم شعورهم بأهمية مشاركتهم.

جـ المشاركة المستقبلية:

أشارت نسبة كبيرة إلى استمرار مشاركاتهم الانتخابية (81٪)، بينما لم يوافق على ذلك (19٪) من المبحوثين.

بينما وجه سؤال للفئة التي أكدت عدم مشاركتها في الانتخابات البرلمانية الأخيرة ونسبتها (71٪) عن أسباب عدم المشاركة وجاءت النتائج كما يلي – مع مراعاة ظهور بعض الأسباب معًا في الاستمارة الواحدة:

- عدم الثقة في الانتخابات: (66٪)
- عدم وجود وقت للمشاركة: (25٪)
- عدم امتلاك بطاقة انتخابية: (18٪)

6ـ مدى نزاهة الانتخابات البرلمانية الأخيرة:

أشارت أغلبية المبحوثين الذين شاركوا في الانتخابات البرلمانية الأخيرة، أو الذين لم يشاركوا ولكن كانوا معايشين لها إلى نزاهة العملية الانتخابية الأخيرة وذلك بنسبة 91٪، بينما أشار 9٪ إلى وجود مظاهر عدم نزاهة.

ويعود ذلك إلى أن الدائرة التي تم اختيار العينة منها – أشمون محافظة المنوفية- كانت ضمن دوائر المرحلة الأولى للانتخابات، والتي كانت أكثر المراحل حيادية، رغم بعض التجاوزات، ومما يؤكد ذلك خسارة كلا المرشحين للحزب الوطني، وفوز المرشحين المستقلين.

وبسؤال اللاتي لم يشاركن في الانتخابات البرلمانية الأخيرة عن مدى تغير قناعتهم بالعزوف وميولهن نحو المشاركة مستقبلاً، أشار نحو (66٪) إلى مشاركتهن مستقبلاً شريطة استمرار النزاهة في إدارة العملية الانتخابية.

7- أسباب عدم المشاركة في انتخابات من قبل:

بسؤال المبحوثين الذين لم يشاركوا من قبل في أي انتخابات عن أسباب عزوفهم عن المشاركة الانتخابية – مع مراعاة إمكانية ظهور أكثر من سبب في الاستمارة الواحدة - جاءت النتائج كالتالي:

- عدم الثقة في نزاهة الانتخابات (87٪)
- المشاركة رفاهية والظروف المعيشية صعبة (77٪)
- المرشحون يبحثون عن مصالح شخصية وليس خدمة مجتمعهم (69٪)
- عدم امتلاك بطاقة انتخابية (26٪)
- عدم الاهتمام، وهو ما أظهرته بعض الإجابات -كتابة في خانة "أخرى"- (17٪)

وهكذا فإنه من المهم تعزيز الثقة في الانتخابات من خلال تطمينات القيادة السياسية وكبار المسئولين، أخذًا في الاعتبار أن العامل الأساسي وراء سلبية الناخبين هو شكهم في جدوى التصويت، وفي قدرة أصواتهم على التغيير. وربما كان ضمان الإشراف القضائي على الانتخابات عاملاً مساعدًا على إشاعة مناخ الثقة في العملية الانتخابية. [6]

8- شروط المشاركة في أي انتخابات قادمة:

وجه هذا السؤال للذين شاركوا من قبل أو الذين لم يشاركوا وتراوحت شروط المشاركة كما يلي – مع مراعاة إمكانية ظهور أكثر من شرط في الاستمارة الواحدة:

- توفير الأمن بمنع مثيري الشغب (36٪)
- عدم التأثير على الناخب بالمال أو أسلوب آخر (52٪)
- عدم التدخل الأمني في العملية الانتخابية (78٪)
- الإشراف القضائي الكامل (87٪)
- عدم تدخل الحكومة أو الحزب الحاكم (89٪)

(6) www.ncwegypt.com

9- معرفة المجلس الشعبي المحلي:

بسؤال العينة عن السماع بالمجلس الشعبي المحلي، أجابت كافة مفردات العينة بالإيجاب، وهو ما يوضح وعي أفراد العينة بالكيانات التمثيلية المحلية. وإن أشار أغلبهم إلى عدم معرفتهم بأي عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي وذلك بنسبة (91٪)، في حين أشار (9٪) إلى معرفتهم ببعض الأعضاء.

10- الحكم على أداء المجلس الشعبي المحلي مؤسسة وأعضاءً:

أشارت أغلبية أفراد العينة إلى أن أداء المجلس الشعبي المحلي يتسم بالضعف، وذلك بنسبة 79٪، بينما أبدى 17٪ عدم معرفتهم، وأشار 4٪ إلى أنه أداء ممتاز.

وتوافق مع ذلك رأي أفراد العينة في مدى قيام أعضاء المجالس المحلية بدورهم، حيث أشارت الأغلبية إلى أنهم لا يقومون بأدوارهم على النحو المطلوب بنسبة 85٪، بينما رأى نحو (15٪) أنهم يقومون بالدور المطلوب منهم.

وبسؤال أفراد العينة الذين أبدوا رأيهم بعدم أداء الأعضاء لأدوارهم – مع مراعاة إمكانية اختيار أكثر من إجابة، أشار نحو (70) إلى أنهم يبحثون عن مصالحهم الشخصية، و(67٪) إلى أنهم بعيدون عن مشاكل المجتمع، و(51٪) إلى أن الجهات التنفيذية تحد من دورهم، و(50٪) إلى أن القانون لا يعطيهم صلاحيات، و(21٪) إلى أنهم يجاملون أقاربهم ومعارفهم.

وبسؤال أفراد العينة عن احتياجهم لخدمات من المجلس من قبل، أشار بالإيجاب (11٪)، بينما أشار بالنفي (89٪). وقد تركزت أغلب الخدمات في تراخيص البناء بنسبة (70٪) من الذين أجابوا بالإيجاب، تلاها الحصول على وظائف بنسبة (22٪)، ثم خدمات التعليم بنسبة (8٪). وإن أبدت أغلبية المستجوبات عدم مساعدة المجلس لهن في هذه الخدمات وذلك بنسبة (79٪).

11- المشاركة في الانتخابات المحلية من قبل:

أشارت نسبة كبيرة من الفئة التي شاركت من قبل إلى عدم مشاركتها في أي انتخابات محلية من قبل وذلك بنسبة (81٪) من إجمالي حجم العينة، وتمثلت أسباب ذلك فيما يلي – مع مراعاة إمكانية ظهور أكثر من إجابة في الاستمارة الواحدة:

- عدم الثقة في الانتخابات المحلية (84٪)
- ليس للمجالس المحلية أي دور (81٪)
- المرشحون يبحثون عن مصالحهم الشخصية (78٪)

- عادة ما يفوز مرشحو الحكومة (70٪)
- عدم تقديم الأحزاب لمرشحين مناسبين (69٪)
- عدم امتلاك بطاقة انتخابية (60٪)

ونشير في هذا الإطار إلى ملاحظتين أساسيتين، أولاهما تتعلق بمسألة الثقة من واقع آخر عمليتيّ انتخابات محلية (2002)، (2008)، والثانية تتعلق بدور المجالس المحلية:

أولاً- الانتخابات المحلية 2008 نظرة عامة: (7)

فيما يتعلق بانتخابات 8 أبريل 2008 يمكن رصد الملاحظات التالية:

أ- بلغ عدد الذين يحق لهم التصويت 35 مليونًا، وعدد المرشحين 70 ألفًا، من بينهم 55 ألف مرشح ينتمون إلى "الحزب الوطني"، أما عدد مقاعد المجالس المحلية فبلغ 52 ألف مقعد. وبلغ عدد اللجان العامة 318 لجنة وعدد اللجان الفرعية 41 ألف لجنة. وشاركت في الانتخابات، إلى جانب الحزب الوطني، أحزاب "التجمع" و"الوفد" و"الجيل" و"الناصري". لكن "جماعة الإخوان المسلمين" وهي أكبر فصيل سياسي منافس للحزب الوطني أعلنت قبل ساعات من فتح باب الاقتراع انسحابها من الانتخابات، وذلك ردًا على رفض الحكومة أكثر من 3800 حكم قضائي لإدراج أسماء مرشحين للجماعة في كشوف الانتخابات، وكانت الحكومة سبق لها أن رفضت قبول ترشيح 4000 مرشح زكتهم "جماعة الإخوان المسلمين"، على الرغم من تقديمهم كل الأوراق القانونية المطلوبة للترشيح.

وقد تم حسم نسبة تقارب أو تزيد عن (80٪) من مقاعد المجالس المحلية بالتزكية بسبب عدم وجود مرشحين لخوض الانتخابات على تلك المقاعد. فمن بين (52) ألف مقعد تمثل إجمالي المقاعد التي يفترض إجراء الانتخابات عليها تم حسم (44) ألف مقعد بالتزكية ليتبقى فقط (8) آلاف مقعد تجرى عليها الانتخابات بين قرابة (10) آلاف مرشح فقط، وهو ما يعني وجود عدة آلاف من المقاعد الأخرى محسومة بالتزكية بما يعني أن الانتخابات الحقيقية تجري على نحو ألفيّ مقعد فقط وبنسبة أقل من (4%) من مقاعد المجالس المحلية مجتمعة، وهي نسبة تظهر ضعف القدرة على إفراز جيل جديد قادر على تجديد دماء الأجهزة الإدارية والتنفيذية وتحريك عجلتها بما يحقق صالح المواطن.

---

(7) في تحليل انتخابات المحليات 2008 تم الرجوع إلى العديد من الجرائد والمجلات والمواقع التي قامت بتغطية الانتخابات على مدار شهري مارس، أبريل.

بـ- فرض الحزب الوطني وجوده وإرادته وكلمته العليا على الانتخابات، وتوضح أحداث ما قبل الانتخابات ذاتها ذلك، فعلى سبيل المثال، فإن الحزب الوطني نجح في القاهرة في حسم 24 دائرة بالتزكية لصالحه، وفي الإسماعيلية والفيوم حسمت الانتخابات كاملة لصالحه، ما عدا 10 مقاعد بالفيوم، و18 مقعداً بالإسماعيلية، حصلت عليها أحزاب المعارضة، ممثلة في الوفد والتجمع والناصري، وفي بني سويف حسمت خمس دوائر بالتزكية لتبقى الانتخابات في دائرتي بني سويف وببا على ستة مقاعد فقط، وفي الجيزة تم حسم 11 مركزاً بالتزكية، وفي الإسكندرية 7 دوائر، وفي البحيرة 6 دوائر، وفي أسوان حسم 450 مقعداً بالتزكية توزعت على النحو التالي (110) مركز (48) مدن (292) قرية، وفي الدقهلية (3782) مقعد بالتزكية في (228) مستوى، وفي المنوفية (2792) مقعداً بالتزكية، وفي كفر الشيخ (2067) مقعداً بالتزكية في (120) مستوى، وفي سوهاج (1604) مقعداً بالتزكية في (91) مستوى، وفي الأقصر (432) مقعداً بالتزكية في (9) قرى.

وفيما يتعلق بخريطة الترشيحات ذاتها نلمح ذات الهيمنة، فعلى سبيل المثال فإنه في أسوان تجرى الانتخابات بين (1808) مرشحاً يتوزعون على النحو التالي (1458) حزب وطني، (302) مستقل، (48) قوى المعارضة. وفي البحيرة تجرى الانتخابات في (9) مراكز بين (3534) وطني، و (64) معارضة. وفي سوهاج تجرى الانتخابات بين (841) مرشحاً منهم (718) وطني. وفي المنوفية تجرى الانتخابات على (68) مقعد في (4) دوائر ترشح لها (72) مرشحاً أكثر من 90٪ منهم حزب وطني.

جـ- قدمت المعارضة المصرية ما يقرب من (1700) مرشح فقط للتنافس على (52) ألف مقعد وهي نسبة ضعيفة للغاية، كما طغت صراعات الأحزاب الداخلية على صراعها على السلطة بما يثبت أن تنافسها على مقاليد الحزب أهم عندها من التنافس على مقاليد الحكم، فرشح وفد (أباظة) (535) مرشحاً في مواجهة (50) مرشح لوفد (نعمان)، ورشح الغد (موسى) (117) مرشحاً في مواجهة (28) مرشحاً لغد (نور)، ورشحت جبهة (حرب) (15) مرشحاً في مواجهة (10) مرشحين لجبهة (السادات).

وإذا ما حاولنا أن نلقي نظرة على أحزاب المعارضة الرئيسية ممثلة في أحزاب (الوفد – التجمع – الناصري)، فسنجد أن حزب الوفد قد قدم (535) مرشحاً في (23) محافظة، نجح بالتزكية منهم (18) مرشحاً يتوزعون على الفيوم (6) مرشحين، والإسماعيلية (12) مرشحاً، ليخوض الانتخابات مرشحون يتوزعون بين المحافظات التالية: الشرقية (97) القاهرة (69) الغربية (46) قنا (39) البحيرة (31) الدقهلية (29) القليوبية (24) الجيزة (23) أسوان (21) كفر الشيخ

(19) بور سعيد (15) الأقصر (14) دمياط (12) الإسكندرية (11) أسيوط (9) المنيا (7) شمال سيناء (6) البحر الأحمر (6) الوادي الجديد (4 (السويس (3) بني سويف (2).

وفي حزب التجمع تقدم للترشيح (240) مرشح يتوزعون بين (24) محافظة بينهم (16) سيدة إضافة إلى (47) قبطي، نجح منهم (25) مرشحًا بالتزكية منهم (6) بالإسماعيلية (4) بالأقصر (2) بالفيوم (3) بالمنوفية (6) بشمال سيناء، ليخوض الانتخابات مرشحون يتوزعون بين المحافظات التالية: القاهرة (31) أسوان (26) القليوبية (23) الدقهلية (23) قنا (13) أسيوط (12) الإسكندرية (11) البحيرة (10) الشرقية (9) سوهاج (7) الجيزة (5) دمياط (4) السويس (4) بورسعيد (4) المنيا (4) الغربية (3) بني سويف (3) شمال سيناء (3) المنوفية (3) كفر الشيخ (2) مطروح (2) الأقصر (1).

أما الحزب الناصري فتبقى له (138) مرشحًا بعد نجاح (13) مرشحًا بالتزكية.

وكل هذه الأرقام الضعيفة توضح قدرات الأحزاب المعارضة المتواضعة، كما توضح كذلك سقف طموحاتها المنخفض، رغم إقرار يقيني بتعرضهم لضغوط وممارسات حجمت إلى حد بعيد مساحة تنافسهم إلا أن الواقع أيضًا يشير إلى أنها حتى لو لم تتعرض تلك القوى المجتمعية لما تعرضت له، ما كانت لتستطيع أن تخوض تنافسًا مؤثرًا على مساحة رقعة الوطن، فالوفد أعلن أن أقصى طموحاته تقديم (1770) مرشح والتجمع (600) مرشح والناصري (500) مرشح، أي أننا أمام إجمالي لا يتجاوز فقط (2870) مرشحًا بنسبة لا تزيد عن 5٪ من جملة مرشحي الحزب الوطني، والذي يفترض أن كل حزب من تلك الأحزاب الثلاثة يمثل بمفرده بديلاً سياسيًا محتملاً عن الحزب الحاكم لديه من السياسات والبرامج ما قد يكون نموذجًا صالحًا للتطبيق في الحالة المصرية.

كما أشار كثير من المراقبين والمحللين إلى حدوث صفقات بين أحزاب المعارضة والحزب الوطني، ضمنت لها الحصول على بضعة مقاعد رآها البعض انتصارًا، ورأى آخرون فيها انكسارًا لتعارضها مع مبادئ الأحزاب المعارضة في ظل هيمنة الوطني على الأغلبية الكاسحة والمكتسحة من المقاعد.

د ـ بالنسبة للانتخابات ذاتها، فقد أظهرت النتائج فوز الحزب الوطني الحاكم بأكثر من 95٪ من مقاعد المجالس المحلية. كما تأكد أن حزبي الوفد والتجمع هما فقط مَنْ يمكنهما ترشيح مرشح للرئاسة، فقد أعلن فوز حزب الوفد بـ 235 مقعدًا من أصل 517 مرشحًا، وجاء تاليًا في الترتيب حزب التجمع بعد حصوله على 150 مقعدًا، وحصل الحزب الناصري على 17 مقعدًا، وحصل

حزب الجبهة على 6 مقاعد، ولم يحصل حزب الغد إلا على مقعد واحد بالرغم من خوضه الانتخابات بـ 55 مرشحًا.

ولم تعلن وزارة الداخلية أرقامًا رسمية لنسبة المشاركة في الاقتراع، لكن منظمات حقوقية مصرية قدّرت هذه النسبة ما بين 5٪ و7٪ من إجمالي الناخبين المسجلين.

وقد غاب الإشراف القضائي على هذه الانتخابات، وأكدت كثير من المنظمات التي قامت بمراقبة العملية الانتخابية أنه "لم تكن هناك انتخابات بالمرة". وأصدر "المركز القومي لحقوق الإنسان" تقريرًا في شأن بعض التجاوزات التي حدثت أثناء سير العملية الانتخابية من بينها منع مراقبين دخول الدوائر الانتخابية وطرد أكثر من 80٪ من مراقبي الانتخابات التابعين للمنظمات الحقوقية.

هـ- أعلن الإخوان المسلمون مقاطعة العملية الانتخابية ودعوا الناخبين والقوى السياسية إلى مقاطعتها، واستند موقفها هذا إلى ما تعرضت له الجماعة منذ إعلانها عن المشاركة والذي حددته بتقديم (10) آلاف مرشح نجح منهم (5774) مرشحًا في تقديم أوراقهم، بقي منهم عند إعلان الكشوف (498) مرشحًا، لكن الكشوف النهائية وجهت ضربة أقوى للتنظيم الذي يوصم بالمحظور عندما لم يبقَ له سوي (21) مرشحًا فقط رأت الجماعة أنها قدمت ثمنًا باهظًا لاستمرارهم، بوصول عدد المعتقلين بسبب الانتخابات إلى رقم يزيد على ألف معتقل، وكذلك عدم اعتداد السلطة التنفيذية بالأحكام القضائية التي حصل عليها المرشحون، وبلغت (602) حكم من محكمة القضاء الإداري، بتمكين المرشحين من الترشح وإدراج أسمائهم بالكشوف الانتخابية، إضافة إلى (819) حكمًا بإيقاف العملية الانتخابية.

و- كانت النتيجة المباشرة لتعنت الجهة الإدارية في قبول أوراق العديد من المرشحين، الارتفاع الملحوظ في عدد الطعون الانتخابية، من المرشحين الذين رفضت الجهة الإدارية استلام أوراقهم، فضلا عن أن بعض المرشحين – غالبًا – ما يلجأ إلى هذه الآلية في مواجهة منافسيه في العملية الانتخابية، وفي ظل عدم إعلان الجهات الرسمية عن إجمالي عدد الطعون، فقد قدرتها الجمعية المصرية لدعم التطور الديمقراطي على النحو التالي:

المحافظة	إجمالي الطعون
القاهرة	700
الدقهلية	508
دمياط وبورسعيد	273
الجيزة	165
كفر الشيخ	200
الغربية	113
الفيوم	70
أسيوط	29
بني سويف	27
سوهاج	16
مرسي مطروح	11
جنوب سيناء	7

شهدت الانتخابات استمرار السلطة التنفيذية في عدم الاعتداد بحجية الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري، والتي رسخت لحقها في الفصل في الدعاوي المنظورة أمامها، بالتأكيد على أن قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين للانتخاب، هو قرار إداري، كما أن المجالس المحلية هى مجالس تنفيذية، وعليه يصبح للمحكمة الاختصاص في نظر الدعاوي ومراقبة القرار الإداري.

وجاء حكم محكمة القضاء الإداري الصادر قبل ساعات من بدء عملية الاقتراع بوقف الانتخابات وإلغاء التزكية في (7) دوائر بالقاهرة هى (حلوان – التبين – البساتين – دار السلام – المرج – النهضة – الساحل) إضافة إلى (11) دائرة بالجيزة هى (مدينة الجيزة – العجوزة – الدقي – العزيزية – البدرشين – الشوبك الغربي – إمبابة – الهرم – العمرانية – جنوب الجيزة – ناهيا)، كما تم إلغاء الانتخابات بكل دوائر محافظة بني سويف ماعدا دائرة واحدة، وإلغاء التزكية بجميع دوائر الفيوم وذلك كنتيجة لما رأته المحكمة من تعنت الإدارة التنفيذية في تنفيذ الأحكام التي صدرت لصالح عدد من المرشحين بإدراج أسمائهم في كشوف الناخبين.

وبطبيعة الحال، فإن عدم تنفيذ أحكام القضاء يشير إلى أزمة دستورية في العلاقة بين السلطات الثلاث التي يفترض احترام استقلالية كل منها ونفاذ سلطتها في مجال اختصاصها وبما يجعل من الضرورة بمكان إعادة النظر في شكل تلك العلاقة وبحث مدى الحاجة إلى تعديل دستوري يعيد الهيبة لأحكام القضاء التي لا تنفذ.

استكملت منظمات المجتمع المدني القيام بدورها في دعم مشاركة الناخبين في الحياة العامة من خلال مراقبة الانتخابات العامة التي تجري في مصر وكشف ما قد يشوبها من عورات وتجاوزات، فتقدمت (12) منظمة من منظمات المجتمع المدني بطلبات متابعة ومراقبة الانتخابات إلى المجلس القومي لحقوق الإنسان والذي قام بإرسالها إلى اللجنة المشرفة على الانتخابات بوزارة التنمية المحلية، حيث بلغ إجمالي طلبات المراقبة التي قدمتها المنظمات أكثر من (8) آلاف تصريح رقابي.

ورغم قيام المجلس بدوره في استكمال طلبات الرقابة وإرسالها للجنة المشرفة فإن عدداً من المنظمات قد انتقد دور المجلس وحمله مسئولية عدم استخراج تصاريح الرقابة لمراقبيه في مختلف المحافظات.

على أن الأهم هو الممارسات العملية خلال العملية الانتخابية والتي تشير إلى عدم احترام رجال الأمن والسلطة التنفيذية لتصاريح الرقابة، حيث رصد عدد كبير من المراقبين عمليات المنع التي يتعرضون لها، إضافة للاحتجاز أو الاعتداء عليهم من قبل رجال الأمن، أو أنصار المرشحين، بما يجعل من الضروري مناقشة الموضوع، ووضع حلول مناسبة وجذرية لتلك المشكلة التي تتناقض مع القرار رقم (4) للجنة العليا للانتخابات بشأن التصريح لمنظمات المجتمع المدني المصرية بمتابعة الانتخابات، والذي صدر في مايو 2007، وما سبقه من أحكام قضائية تمنح الحق للمؤسسات في مراقبة العملية الانتخابية.

على أن الأخطر والأكثر تأثيراً في الناخبين كان متمثلاً في انتهاكات جهاز الأمن الذي يفترض فيه حياديته ويقتصر دوره على تأمين اللجان الانتخابية من الخارج دون أن يسمح له القانون بدخول مقار اللجان، إلا في حالة استدعاء رؤساء اللجان لهم للتعامل مع موقف من المواقف الطارئة، على أن يغادروا اللجنة بمجرد انتهائه، إلا أن واقع الحال قد شهد تدخلاً سافراً في أماكن عديدة، فقد سيطر رجال الشرطة على مداخل اللجان، وفي كثير من الأحيان منعوا الدخول أو الخروج من اللجنة، كما كان رد فعلهم شديد العنف في التعامل مع المراقبين، وتنوعت بين منعهم من الدخول إلى تقييد في حركتهم أو تواصلهم مع الناخبين وصولاً إلى الاحتجاز والاعتقال.

تؤكد عملية انتخابات المحليات 2008 بكل مفرداتها زيادة هيمنة الحزب الوطني على المحليات، فإذا ما نظرنا إلى انتخابات 2002، نلحظ تشابه نفس السيناريو، وإن كان بصورة أخف، نظراً لما تكتسبه انتخابات 2008 من أهمية لكونها أول انتخابات محلية تجري في ظل الواقع الدستوري الجديد، الذي تم إقراره في مارس 2007. وتحديداً ما يتعلق بالمادة 76 الخاصة بطريقة اختيار رئيس الجمهورية، التي تشترط حصول أي مرشح يرغب في المنافسة على منصب الرئيس، على تأييد 140 عضواً من أعضاء المجالس المحلية المنتخبة من 14 محافظة على الأقل (10 عن كل مجلس شعبي محلي

محافظة)، بالإضافة إلى تأييد ما لا يقل عن 90 عضواً من أعضاء البرلمان المصري بمجلسيه الشعب (65 عضواً) والشورى (25 عضواً).

فإذا ما راجعنا نتائج انتخابات 2002، كما ذكرنا، نجد ما يلي[8]:

هدفت هذه الانتخابات إلى شغل 49 ألفًا و522 مقعدًا على مستوى المجالس المحلية الخمسة، منها: 3230 عضواً على مستوى المجالس الشعبية للمحافظات، و13 ألفًا و302 عضواً على مستوى المراكز، و5168 عضواً على مستوى المدن، و1374 عضواً على مستوى الأحياء، و26 ألفًا و448 عضواً على مستوى القرى.

وقد جرت عملية الانتخابات في 298 لجنة عامة، و37 ألفًا و410 لجان فرعية تغطي جميع المحافظات. كما تمّ انتداب 1600 عضو هيئة قضائية لمباشرة الإشراف على الانتخابات في جميع اللجان العامة على مستوى محافظات الجمهورية.

وتقدّم لشغل مقاعد المجالس الشعبية المحلية 59 ألفًا و708 مرشحين، من بينهم 1035 سيدة على مستوى جميع الأحزاب. وقد توزعوا حسب انتماءاتهم الحزبية على النحو التالي: الحزب الوطني تقدم بـ 48 ألفًا و106 مرشحين، والوفد بـ 758 مرشحًا، والتجمع 693 مرشحًا، والأحرار 42 مرشحًا، والناصري 22 مرشحًا، والخضر 14 مرشحًا، والعمل 5 مرشحين، أما المستقلّون فقد بلغوا 10 آلاف و568 مرشحًا.

وقبل بدء الانتخابات بأيام، أعلنت وزارة التنمية المحلية فوز 25 ألفًا و804 أعضاء بالتزكية منهم 616 عضواً على مستوى المجالس الشعبية للمحافظات، بنسبة 19.1٪، و7479 عضواً على مستوى المراكز، بنسبة 36.2٪، و1872 عضواً على مستوى المدن، بنسبة 36.2٪، 201 عضو على مستوى الأحياء، بنسبة 14.6٪، و15 ألفًا و636عضواً على مستوى القرى، بنسبة 59.1 ٪.

وأعلنت الوزارة أنّ مرشحي الحزب الوطني حصلوا بذلك على 60٪ من المقاعد في المجالس المحليّة قبل بدء الانتخاب. وهذا يعني أنّ التنافس الانتخابي في 8 إبريل انحصر بـ 40٪ تمثّل المقاعد المتبقية.

(8) في تفصيل نتائج هذه الانتخابات يمكن الرجوع إلى: جريدة الأهرام: 7/ 3/ 2002، 2-4-6-7-8-9-10-14/ 4/ 2002. وكذلك: جريدة الجمهورية: 2-4-5-7-8-10-14/ 4/ 2002.

وبفرز أصوات الناخبين الذين اقترعوا في الثامن من أبريل 2002 أظهرت النتائج النهائية لانتخابات المجالس الشعبية المحلية " فوز الحزب الوطني بـ 97٪ من المقاعد في مختلف المستويات " .
وجاءت الأرقام الرسمية التي أعلنتها وزارة التنمية المحلية على الشكل التالي : " بلغ عدد المتقدّمين للانتخابات 59 ألفًا و708 مرشحين، وبلغ عدد الأعضاء الفائزين في الانتخابات 47 ألفًا و346 عضوًا منهم 45 ألفًا و943 من أعضاء الحزب الوطني بنسبة 97٪ و1239 من المستقلّين بنسبة 2.6٪، و142 من حزب الوفد بنسبة 0.3٪ ، و5 من حزب الأحرار بنسبة 0.1٪، و8 من أعضاء حزب التجمّع بنسبة 0.2٪ ، و8 من أعضاء الحزب الناصريّ، وفائز واحد من حزب مصر الفتاة.
كما أوضح الوزير أنّ " عدد السيّدات الفائزات في الانتخابات بلغ 774 سيدة، منهن 750 من عضوات الحزب الوطني بنسبة 96.9٪، و22 من المستقلاّت بنسبة 2.8٪، وسيّدتان من حزب الوفد بنسبة (0.3٪).

كما أظهر بيان تحليلي أعدّته وزارة الداخلية عن الفائزين على مستوى المجالس الشعبية للمحافظات فوز 3017 من المنتمين إلى الحزب الوطني، و184 من المستقلين و13 من حزب مصر الفتاة، و5 من التجمّع، و2 من الحزب الناصري، وفائز واحد من حزب الأحرار، وعلى مستوى المجالس الشعبية للمدن، فاز 4884 من أعضاء الحزب الوطني، و223 من المستقلّين، و62 من حزب الوفد، وفائز واحد لحزب التجمّع. وعلى مستوى المجالس الشعبية للأحياء فاز 1303 من أعضاء الحزب الوطني، و56 من المستقلّين، و3 من حزب الأحرار، و2 من حزب الوفد، وعلى مستوى المجالس الشعبية للقرى فاز 24 ألفًا و181 من الحزب الوطني، و456 من المستقلّين، و26 من حزب الوفد، و3 من الحزب الناصري، و2 من التجمّع، وفائز واحد فقط من حزب الأحرار.

وهذه النتائج تظهر بوضوح اكتساح الحزب الوطني الحاكم لهذه الانتخابات تزكيةً أو انتخابًا، كما تظهر الغياب الكبير للمستقلين والأحزاب على السواء.

ثانيًا- محدودية دور المجالس الشعبية المحلية:

من واقع النظام المحلي المصري يظهر بوضوح عدم فعالية المجالس الشعبية المحلية، ومن مؤشرات ذلك ما يلي:

- غلبة الطابع الاستشاري غير الملزم على اختصاصات المجالس الشعبية المحلية من نوع الإشراف والرقابة والإقرار والاقتراح والإعداد والدراسة، وإصدار التوصيات. . . الخ. بينما يغلب على اختصاصات رؤساء الوحدات المحلية والمجالس التنفيذية الطابع الإلزامي الذي ينتهي بإصدار قرار ما أو بتنفيذ عمل ما ونادرًا ما يكون المجلس الشعبي المحلى صاحب قرار نهائي ملزم.

- قصر سلطات المجالس الشعبية المحلية بالنسبة لرؤساء وأعضاء المجالس التنفيذية في حق توجيه أسئلة أو طلبات إحاطة. وانتفاء حق الشعبيين في استجواب القيادات التنفيذية، ومن ثم عزلها من مواقعها أو حتى مجرد التوصية بذلك لدى الحكومة المركزية. وإزاء ذلك، فإن المجالس الشعبية المحلية تقف عاجزة في حالة حدوث عدم اتفاق بينها وبين الرئيس التنفيذي، وهو ما دفع بعض هذه المجالس إلى تجميد نشاطها والامتناع عن عقد اجتماعاتها. ويرجع ذلك إلى غياب أو عدم توافر آلية فعالة لدى أعضاء هذه المجالس لمساءلة القيادات التنفيذية. وبالتالي فهناك عدم توازن بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية من حيث السلطات والاختصاصات الممنوحة لكل منهما.

- انخفاض مستوى التمكين المالي للوحدات المحلية، حيث يعتبر دور الوحدات المحلية في تكوين الموارد المالية الذاتية محدودًا جدًا، حيث تتجاوز نسبة الإعانة الحكومية 80٪ من إجمالي إيرادات الموازنات المحلية، ويعكس ذلك عدم تمتع الوحدات بالاستقلال المالي الذي يعد عنصرًا مهمًا من عناصر استقلال هذه الوحدات المحلية.

ومن مظاهر ذلك:

- عدم وجود نظام متكامل وشامل وواضح للتمويل المحلي: على الرغم من أن قانون الإدارة المحلية قد أعتبر الضرائب والرسوم والقروض من بين مصادر التمويل المحلي، إلا أن الواقع يشير إلى مركزية فرض وتحصيل هذه الرسوم والضرائب. فالحكومة المركزية هي التي تفرض في الغالب الضرائب والرسوم وتحدد أسعارها وأوعيتها، فضلاً عن قيامها بتحصيلها والإشراف عليها. كما أن الحكومة المركزية هي التي تحدد حجم القروض والجهة التي سيتم الاقتراض منها. كما تضع القوانين بعض القيود على الهبات والوصايا التي تقدم للمحليات، حيث تشترط هذه القوانين موافقة الحكومة المركزية.

- عدم وجود سلطة للوحدات المحلية في إعداد واعتماد الموازنات المحلية، فإذا كانت قوانين الإدارة المحلية قد تضمنت حق الوحدات المحلية في إعداد موازناتها، إلا أن ذلك لا يعدو كونه دورًا شكليًا ومحدودًا، حيث يمر إعداد الموازنة العامة للدولة بمرحلتين: أولاهما تقديم الوزارات والمحليات لمقترحاتها حول احتياجاتها المالية في مختلف القطاعات، ثم المرحلة الثانية والتي تقوم فيها الإدارات المركزية في وزارتي المالية والتخطيط بتجميع كل الاحتياجات التي أرسلتها الجهات المختلفة بالموازنة وتحليلها في ضوء الموارد المالية المتاحة لدي وزارة المالية. ومن خلال ذلك تتحدد الموارد المالية المتاحة لكل وزارة أو محافظة أو هيئة خدمية، كما يتحدد أيضًا التوزيع القطاعي لتلك الموارد، ويعد بناء على تلك التوزيعات مشروع الموازنة العامة للدولة. وهذا التسلسل يعني عدم وجود تغذية مرتدة بين السلطة المركزية في مستوياتها المختلفة وبين الأنظمة المحلية في المراحل المختلفة لإعداد الموازنة. يترتب

على الوضع السابق، عدم وجود موازنات مستقلة – من الناحية الفعلية ـ للوحدات المحلية، ومن ثم، فإن فائض هذه الموازنات يعود إلى الخزانة العامة للدولة، وليس إلى الموازنات المحلية في السنة المالية القادمة. كما أن الموازنات المحلية لا تشتمل على كل الاعتمادات التي تطلبها الوحدات المحلية أو البلديات، للوفاء باحتياجاتها والنهوض بالمرافق والخدمات فيها. ويترتب على هذه المشكلة بصفة مستمرة تعثر تنفيذ بعض المشروعات، لتأخر وصول الاعتمادات من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية.

12ـ المشاركة في الانتخابات المحلية (أبريل 2008):

أشارت نسبة كبيرة من المبحوثين إلى عدم مشاركتهم في انتخابات 2008، وذلك بنسبة (87٪)، وعن أسباب ذلك جاءت الإجابات – مع مراعاة إمكانية ظهور أكثر من إجابة في الاستمارة الواحدةـ كالتالي:

- عدم الثقة في الانتخابات المحلية (79٪)
- ليس للمجالس المحلية أي دور (83٪)
- المرشحون يبحثون عن مصالحهم الشخصية (69٪)
- عادة ما يفوز مرشحو الحكومة (68٪)
- عدم تقديم الأحزاب لمرشحين مناسبين (66٪)

وبسؤال المبحوثين عن تأثير الانتخابات البرلمانية الأخيرة على سلوكهم الانتخابي في الانتخابات المحلية، أبدى (79٪) عدم موافقتهم على ذلك، وقد يعود ذلك لاختلاف تأثير المجلسين لصالح مجلس الشعب بطبيعة الحال، أو قد يعود إلى الانطباع السائد والذي تؤكده النتائج باكتساح الحزب الحاكم للانتخابات المحلية، وهو ما يرسخ فكرة أن المحليات فرع للسلطة التنفيذية، وليس التشريعية.

13ـ مقترحات تطوير المجالس الشعبية المحلية:

تعددت المقترحات التي أبداها المشاركون لتفعيل المجالس الشعبية المحلية وجاءت على النحو التالي:

- إعطاء سلطات وصلاحيات أكبر للمجالس المحلية (77٪)
- اختيار أعضاء يتسمون بالنزاهة والضمير (71٪)
- تواجد أعضاء المجلس بين الناس لمعرفة مشاكلهم (66٪)
- التنسيق بين أعضاء المجالس وبين الحكومة (61٪)
- تغيير قانون الإدارة المحلية (59٪)

- تقوية الأحزاب حتى تقدم مرشحين ينافسون الحكومة (51٪)

ومن المهم تدعيمًا لهذه المقترحات ، الإشارة إلى بعض المقترحات الإضافية المثارة بين كافة المهتمين بالعمل المحلي ومنها :

- الالتزام بأن ترفع المجالس الشعبية للمحافظات تقارير إلى لجنة الإدارة المحلية في مجلس الشعب تتضمن أهم النقاط التي طرحت حولها تساؤلات مع الجهاز التنفيذي للمحافظة وأهم المشاكل التي تعترض تفعيل عملها .
- أن تكون المخصصات المالية للمجالس الشعبية المحلية من موازنة وزارة الإدارة المحلية وليست من موازنة ديوان عام المحافظة (حتى ينتفي أي شكل للتبعية) بما يمكن تفعيل المساءلة من قبل المجلس الشعبي المحلي .
- عودة الاستجواب كآلية رقابية تمارسها المجالس الشعبية المحلية .

ملحق رقم (1)

الإجراءات المنهجية للدراسة الميدانية

1ـ مجتمع القياس:

تكون المجتمع المستهدف لهذا القياس من عينة من المواطنين ممن لهم حق الانتخاب في إحدى دوائر محافظة المنوفية وهي دائرة أشمون، والتي تعد الدائرة العاشرة الانتخابية بمحافظة المنوفية، وهي معروفة بأنها من أكبر الدوائر من حيث امتدادها الجغرافي والكتلة التصويتية العالية التي تقترب من المائتي ألف صوت.

وقد كان إجمالي الناخبين بالدائرة وفقًا لآخر البيانات المقدمة من وزارة الداخلية والإدارة العامة للانتخابات كما يلي:

جدول (1) إجمالي الناخبين المسجلين بالدائرة

م	القرية/المدينة	العدد	النسبة
1	الخور	3974	2.02
2	طليا	12463	6.35
3	محلة سبك، والحلواصي	13595	6.93
4	شعشاع	4169	2.12
5	البرانية	9920	5.05
6	شطانوف	7370	3.75
7	بوهة شطانوف	5079	2.59
8	كفر الفرعونية	4589	2.34
9	شنواي	3647	1.85
10	منيل دويب	2966	1.51
11	الفرعونية	4055	2.06
12	سملاي	3105	1.58
13	ساقية أبو شعرة	6491	3.31
14	القناطرين	3203	1.63
15	كفر أبو محمود	2415	1.23
16	كفر الحما	4217	2.15
17	سنتريس	7582	3.86

18	شوشاي	3483	1.77
19	كفر السيد	1164	0.59
20	كفر أبو رقبة	1102	0.56
21	سهواج	2256	1.15
22	كفر قورص	2987	1.52
23	أبو رقبة	3672	1.87
24	قورص	2754	1.40
25	سبك الأحد	11401	5.81
26	النعناعية	3273	1.66
27	دروة	9519	4.85
28	كفر صراوة	2121	1.08
29	صراوة	6547	3.33
30	الغنامية	2155	1.09
31	كفر منصور	3150	1.6
32	الكوادي	4507	2.29
33	منيل عروس	4115	2.09
34	كفر عون	860	0.43
35	منيل جويدة	1590	0.81
36	أشمون	30602	15.6
	الإجمالي	**196098**	**100**

ووصل إجمالي عدد أفراد العينة إلى (303) مواطنين استنادًا لقيود البحث الفردي للباحث والفريق الميداني المعاون، وقد تم اختيار أفراد العينة بشكل عشوائي لتقليل نسبة التحيز بقدر الإمكان.

2ـ خصائص العينة:

1.2 النوع:

جدول (2): خصائص العينة تبعًا للنوع

النوع	النسبة
ذكر	53.13
أنثى	46.87
الإجمالي	100

2.2 السن:

جدول (3): خصائص العينة تبعًا للسن

الفئة العمرية	النسبة
18 إلى أقل من 30	24
من 30 إلى أقل من 40	22
من 40 إلى أقل من 50	19
من 50 إلى أقل من 60	18
60 سنة فأكثر	17
الإجمالي	100

3.2 الحالة الاجتماعية:

جدول (4): خصائص العينة تبعًا للحالة الاجتماعية

الحالة الاجتماعية	النسبة
أعزب	30
متزوج	65
مطلق	2
أرمل	3
الإجمالي	100

4.2 المستوى التعليمي:

جدول (5): خصائص العينة تبعًا للمستوى التعليمي

المستوى التعليمي	النسبة
لا يقرأ لا يكتب	24
يقرأ ويكتب	6
مؤهل متوسط	27
مؤهل فوق المتوسط	1
مؤهل عالي	39
مؤهل فوق الجامعي	3
الإجمالي	100

5_2 الوظيفة:

جدول (6): خصائص العينة تبعًا للوظيفة

الوظيفة	النسبة
يعمل بالحكومة	12
يعمل بالقطاع الخاص	17
لا يعمل	71
أخرى	-
الإجمالي	100

3ـ تصميم الاستمارة وصياغة الأسئلة:

تم تصميم استمارة هذا الاستطلاع وصياغة أسئلتها طبقًا لأهداف الاستطلاع، وبما يتلاءم مع موضوع المشاركة في العملية الانتخابية، وقد تم الاسترشاد ببعض الاستطلاعات التي أجراها مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء لدراسة موضوعات مشابهة، وتم إجراء اختبار قبلي على 10 مبحوثين بما يعادل نحو (3.3٪) من حجم مجتمع الاستطلاع، وبناء على ذلك تم إجراء بعض التعديلات بحذف بعض العبارات وإضافة عبارات أخرى لضمان السهولة والوضوح وتحقيق الأهداف.

4ـ جمع البيانات:

تمت عملية جمع البيانات بواسطة أربعة من الباحثين الميدانيين، وذلك خلال الفترة من 10أبريل 2008، وحتى 1 مايو 2008، وذلك بأسلوب التوزيع المباشر لضمان الاستجابة.

وقد تمت مراجعة استجابات المبحوثين واستبعاد غير المستكمل منها وغير المتسق، وبالتالي فإجمالي العينة (303) هى الفئة التي أجابت على كل الأسئلة والتي كان هناك اتساق في إجاباتها، وهي نسبة عالية على أية حال من الإجمالي الأولي والذي كان (311). وقد تم تكويد وتصنيف البيانات لتحديد إجابات المبحوثين بدقة.

ملحق رقم (2)

استمارة استطلاع الرأي

مسلسل

استطلاع رأي حول

المشاركة السياسية في الانتخابات المحلية المصرية 2008

إعداد

د. ممدوح مصطفى إسماعيل

المدرس بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية

أبريل 2008

بيانات هذه الاستمارة سرية ولن تستخدم إلا لأغراض البحث العلمي

أولاً- البيانات الأولية:

1- النوع:

( ) ذكر

( ) أنثى

2- السن:

( ) 18 إلى أقل من 30

( ) من 30 إلى أقل من 40

( ) من 40 إلى أقل من 50

( ) من 50 إلى أقل من 60

( ) 60 سنة فأكثر

3ـ الحالة الاجتماعية :

أعزب ( )　　متزوج ( )

مطلق ( )　　أرمل ( )

4ـ المستوى التعليمي :

لا يقرأ ولا يكتب ( )　　يقرأ ويكتب ( )

مؤهل متوسط ( )　　مؤهل فوق المتوسط ( )

مؤهل عالي ( )　　مؤهل فوق الجامعي ( )

5ـ الوظيفة :

يعمل بالحكومة( )　　يعمل بالقطاع الخاص( )

لا يعمل ( )　　أخـرى ( ) تذكر...............

ثانياً ـ من فضلك، أجب عن العبارات التالية، مع رجاء عدم ترك أي عبارة :

1ـ هل لديك بطاقة انتخابية؟

( ) نعم

( ) لا　وأسباب ذلك هي :

- ( ) لا أعرف الإجراءات
- ( ) لا أرى فائدة من امتلاكي بطاقة انتخابية
- ( ) لا أعرف مواعيد استخراج البطاقات
- ( ) أسباب أخرى .... (تذكر)

2ـ هل شاركت في انتخابات من قبل :

( ) نعم

( ) لا　وأسباب ذلك :

- ( ) لا أمتلك بطاقة انتخابية
- ( ) لا أثق في نزاهة الانتخابات
- ( ) المشاركة رفاهية والظروف المعيشية صعبة
- ( ) المرشحون يبحثون عن مصالح شخصية وليس خدمة مجتمعهم

انتقل إلى (6)

3ـ ما هى الانتخابات التي شاركت فيها من قبل؟

( ) الاستفتاءات (تعديل الدستور، رئاسة الجمهورية. . .)

( ) انتخابات مجلس الشعب

( ) انتخابات مجلس الشورى

( ) انتخابات النقابات

( ) الانتخابات المحلية

( ) أخرى .... (تذكر)

4ـ على أي أساس قمت بالتصويت لمرشح من المرشحين؟

( ) سمعة المرشح وسيرته

( ) القرابة أو الجيرة والمعرفة

( ) الدعاية الانتخابية

( ) معرفتي بقدرته على خدمة أبناء الدائرة

( ) نوع المرشح (ذكر/ أنثى)

( ) أخرى .... (تذكر)

5ـ هل شاركت في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة؟

( ) نعم ( ) لا

<u>**5ـ1 في حالة أنك شاركت في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة:**</u>

أـ هل فاز المرشح الذي صوت له؟

( ) نعم ( ) لا

بـ هل شعرت أن مشاركتك كانت مهمة؟

( ) نعم ( ) لا

جـ هل قررت أن تشارك في أي انتخابات قادمة؟

( ) نعم ( ) لا

2ـ5 في حالة أنك لم تشارك في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة، ما هي أسباب ذلك؟

( ) لا أمتلك بطاقة انتخابية

( ) لا أثق في الانتخابات

( ) ليس لديّ وقت للمشاركة

( ) أخرى .... (تذكر)

6ـ من واقع معايشتك لانتخابات مجلس الشعب الأخيرة في دائرتك، ما هو رأيك فيها؟

( ) نزيهة

( ) غير نزيهة

( ) لا أعرف

(الذي شارك من قبل ينتقل إلى 8)

7ـ هل غيرت الانتخابات البرلمانية الأخيرة من موقفك بالنسبة لأي انتخابات قادمة:

( ) نعم وسأشارك بعد ذلك

( ) لا ولن أشارك

( ) ممتنع

8ـ أشارك في أي انتخابات برلمانية قادمة في حالة:

( ) توفير الأمن بمنع مثيري الشغب

( ) عدم التأثير على الناخب بالمال أو أسلوب آخر

( ) عدم التدخل الأمني في العملية الانتخابية

( ) الإشراف القضائي الكامل

( ) عدم تدخل الحكومة أو الحزب الحاكم

( ) أخرى .... (تذكر)

9ـ هل سمعت عن المجلس الشعبي المحلي؟

نعم ( ) لا ( )

10ـ ما رأيك في أداء المجلس المحلي في مدينتك أو قريتك؟

( ) أداء ضعيف

( ) أداء ممتاز

( ) لا أعرف

11ـ هل تعرف أحد الأعضاء الحاليين في المجالس الشعبية المحلية؟

( ) نعم ( ) لا

12ـ هل ترى أن أعضاء المجالس الشعبية المحلية يقومون بدورهم؟

( ) نعم

( ) لا وأسباب عدم قيامهم بالدور هي:

- ( ) القانون لا يعطيهم صلاحيات
- ( ) بعيدون عن مشاكل المجتمع
- ( ) يبحثون عن مصالحهم الشخصية
- ( ) يجاملون أقاربهم ومعارفهم
- ( ) الجهات التنفيذية تحد من دورهم
- ( ) أخرى ....(تذكر)

13ـ هل سبق احتياجك لخدمة من المجلس الشعبي المحلي؟

( ) نعم

( ) لا "انتقل إلى 16"

14ـ في أي مجال كانت هذه الخدمة؟

( ) الحصول على تراخيص البناء

( ) خدمة خاصة بالتعليم

( ) تسهيل الحصول على وظيفة

( ) أخرى ....(تذكر)

15ـ هل استطاع المجلس المحلي مساعدتك في إنجاز الخدمة التي طلبتها؟

( ) نعم ( ) لا

16ـ هل شاركت في انتخابات محلية من قبل؟

نعم ( )

لا ( ) وذلك للأسباب التالية:

( ) ليس للمجالس المحلية أي دور

( ) عادة ما يفوز مرشحو الحكومة

( ) غياب الأحزاب عن تقديم مرشحين مناسبين

( ) لا أمتلك بطاقة انتخابية

( ) لا أثق في الانتخابات

( ) المرشحون يبحثون عن مصالحهم الشخصية

( ) أخرى .... (تذكر)

17ـ هل شاركت في الانتخابات المحلية الأخيرة 2008؟

( ) نعم ( ) لا وذلك للأسباب التالية:

- ( ) ليس للمجالس المحلية أي دور
- ( ) عادة ما يفوز مرشحو الحكومة
- ( ) غياب الأحزاب عن تقديم مرشحين مناسبين
- ( ) لا أمتلك بطاقة انتخابية
- ( ) لا أثق في الانتخابات
- ( ) المرشحون يبحثون عن مصالحهم الشخصية
- ( ) أخرى .... (تذكر)

18ـ كان للانتخابات البرلمانية الأخيرة 2005 دور إيجابي في موقفك تجاه الانتخابات المحلية الأخيرة:

موافق جداً ( )

موافق ( )

محايد ( )

غير موافق ( )

غير موافق على الإطلاق ( )

19ـ ما هي مقترحاتك لتقوية دور المجالس الشعبية المحلية؟

( ) أن يتم اختيار أعضاء يتسمون بالنزاهة والضمير

( ) أن يتواجد أعضاء المجلس بين الناس لمعرفة مشاكلهم

( ) التنسيق بينهم وبين الحكومة

( ) تغيير قانون الإدارة المحلية

( ) تقوية الأحزاب حتى تقدم مرشحين ينافسون الحكومة

( ) أخرى .... (تذكر)

التعقيب:

رئيس الجلسة د. فاروق التلاوي (محافظ الوادي الجديد والفيوم والبحيرة السابق)

سعيد أن أكون معكم في هذا الملتقي، لأتحدث عن عملي لفترة طويلة في الإدارة المحلية، فقد كنت محافظًا للوادي الجديد منذ عام 1983 إلى 1993 ثم محافظا للفيوم من 1993 إلى 1996 فمحافظا للبحيرة من 1996 إلى 1999، وأعتقد أنني تعلمت الكثير من خلال العمل في هذه المواقع.

منذ البداية، أقول إننا نسمع عن الحكم المحلي منذ زمن بعيد، حيث ظهرت بمسميات مختلفة، ففي البداية أطلقنا عليه الإدارة المحلية ثم الحكم المحلي ثم الإدارة ثم التنمية المحلية، وفي رأيي إن التسمية الأخيرة هى الصحيحة، ولابد أن تكون التنمية المحلية مستمرة ويكون أساسها هو المواطن، فالإدارة المحلية في مصر مرت بالعديد من الظواهر. وكان الهدف هو الوصول للحكم المحلي. وفي تقديري إننا، وحتى نصل للحكم المحلي، لابد وأن نخوض التجربة باعتبار أن كلاهما يهدف إلى التنمية المحلية.

هناك فرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، فالإدارة المحلية كما نعلم تقوم على أساس أن مصر تنقسم إلى محافظات والمحافظات تنقسم إلى مراكز، والأخيرة تقسم إلى مدن وأحياء وقرى، ولكل مستوى إدارة، وطبعا لابد من وجود تواصل رأسي بين هذه الإدارات. ولابد أيضا أن يكون هناك تواصل أفقي بين هذه الإدارات والوزارات المعنية.

والحقيقة أنه يجب علينا كي نصل للحكم المحلي أن نوفر ثلاث أسس مهمة جدًا في كل المستويات:

1 ـ فلابد من إتباع الأسلوب الديمقراطي في كل المراكز.

2 ـ لابد أن يكون هناك قضاء خاص لكل محافظة.

3ـ ولابد أن يكون للمحافظة أيضا ميزانية خاصة، بحيث يكون من حق المجالس المحلية أن تفرض ضرائب في النطاق المحلي، وهذا لن يحدث في مصر، وبالتالي لن نصل إلى الحكم المحلي.

تعقيب د. آية ماهر

أشار الدكتور ممدوح إلى أن نسبة المصريين الذين يحملون بطاقات انتخابية حوالي 39٪، وقال إنها نسبة جيدة، رغم أنها نسبة متدنية جدًا باعتبار أنها أقل من 50٪، فهل معيار الحكم على هذه النسبة هو المقارنة بالأعوام السابقة أم ماذا؟

أيضا ذكر الدكتور ممدوح أن أعضاء المجالس المحلية بعيدون عن مشاكل المجتمع ، فما هى الآلية المقترحة للتعرف على مشاكل المجتمع؟

كذلك ذكرت الدراسة من بين المقترحات الخاصة بتطوير المجالس المحلية هى أن يتسم الأعضاء بالنزاهة والضمير ، فهل توجد وسيلة لضبط هذا الجانب أو التأكد منه خلال فترة عملهم بالمجالس المحلية ، علمًا بأن بعض الدول الأوربية مثل بريطانيا توجد بها سلطة محايدة بالإشراف على المجالس المحلية . أخيرًا هل توجد آلية لمعرفة آراء المواطنين في المجالس المحلية؟

رد د . ممدوح إسماعيل

فيما يتعلق بما ذكر عن نسبة حيازة البطاقات الانتخابية والتي بلغت 40٪ ، أقول إننا تصورنا أنها جيدة لو ترجمت بمشاركة مماثلة ، بمعنى أنه لو شارك كل الحائزين للبطاقات وهم مقتنعون بأهمية المشاركة فهذه تعتبر نسبة عالية وفقًا للتجارب الانتخابات الماضية ، ونسبة المشاركة بصفة عامة .

وفيما يتعلق بكون المجالس المحلية الشعبية بعيدة عن مشاكل المجتمع أم لا ، أقول إن ذلك كان جزء من حديث خاص بتطوير الشروط الخاصة بالمرشح للعمل المحلي بعيدًا عن الشروط التقليدية «الخدمة العسكرية ، إجادة القراءة والكتابة ، الحد الأدنى للسن» ، هذه الشروط يمكن أن توضح ما إذا كان المشرح كفء أم لا ، وهي مسألة مهمة ، وقد نتمكن من تحديد هذا الجانب بالاعتماد على الخبرة السابقة أو السمعة والنزاهة الأخلاقية .

بالمثل ، أعتقد أن أخذ رأي المواطن في المرشح فكرة قد تكون ، لكنها تحتاج للنقاش ، وهنا السؤال : هل يمكن أن نأخذ رأي المواطن في المجلس المحلي والمرشح قبل الانتخابات .

بصفة عامة أقول إن كل هذه الأسئلة ترصد مشاكل العملية الانتخابية ، ومن شأنها أن تساعد في تحديد آليات للتطوير .

المناقشات:

د. طارق القيعي

لدي تعليق بالنسبة لزيادة الأعداد في المجالس الشعبية المحلية والتي أشار إليها المهندس رضا رجب، أذكر أننا كنا أيام دكتور عبد الرحيم شحاتة أعضاء في لجنة اقتراح تطوير المجالس المحلية، وكانت هناك فكرة بأن تكون الانتخابات بالقائمة النسبية حتى لا تأخذ وقتا من الناخب؟

د. جمال شديد

عندي مجموعة من الملاحظات البسيطة التي تكمل أفكار الخبير رضا رجب والدكتور ممدوح إسماعيل.

بداية أشير إلى أن موضوع الإدارة المحلية له جذور في مصر، ففي عام 1960 صدر قانون الإدارة المحلية، ومنذ ذلك الحين وحتى الآن هناك جهود لتطوير القانون الأول. كان أهم ما يميز هذه الجهود أنها كانت تتم في ظل نوع من التصور العام لنوع المجتمع الذي يستهدفه نظام الإدارة المحلية، وعندما اتجه الزعيم جمال عبد الناصر لهذا الاتجاه لم يكن هناك خلاف على صورة المجتمع الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، بعبارة أخرى، أين صورة المجتمع بعد 48 سنة، ومحاولة تناول الإدارة المحلية؟ هل هناك اتفاق كالذي كان موجوداً في السابق، حول المطلوب من نظام الإدارة المحلية ؟

من المهم جداً أن يكون لدينا وعي بصورة المجتمع الذي نرغبه، ولابد أيضاً من توافر الوعي لدي جماهير الشعب المصري بأهداف الإدارة المحلية، والسؤال هو: كيف نستطيع توصيل هذه الرسالة للشعب، قبل التفكير في التنظيمات والقوانين وغيرها من المسائل؟

من ناحية ثانية، أود أن أشير إلى ضرورة توضيح المفاهيم التالية: «إدارة محلية وحكم محلي، حكومة محلية في إطار الدولة» . . وهنا أشيد بورقة سابقة قدمها د/ مصطفى كامل السيد حول موضوع الدولة. . أتمني أن توزع هذه الورقة على الحضور.

أعتقد إننا بحاجة إلى العودة لتجارب الإدارة التقليدية ومن بينها أساليب إدارة القبيلة في التاريخ القديم، وأسأل: هل يجوز في هذا المؤتمر أن نري كيف كانت تتم إدارة القبيلة بالماضي؟

أخيراً، أشير إلى أن الإدارة المحلية ترتبط بالتنمية بشكل وثيق، ولهذه العلاقة ثوابت لا يمكن إصدار قانون دون التقيد بها.

أ. رياض سيف النصر

الحقيقة أن بحث الأستاذ رضا رجب مهم جدًا، لأنه يعكس خبرته في هذا المجال، وأعتقد أن سؤال الأستاذ رضا: متى يتنازل الوزراء عن سلطاتهم للمحافظين يحتاج لتعليق، فنحن نلاحظ أن الوزراء ليسوا وحدهم الذين يرفضون التنازل عن السلطات، بل يوجد 13 جهة أو هيئة أخري لها أملاك ومصالح في المحافظات وترفض التنازل للمحافظ.

كذلك أوجز الأستاذ رضا كلامه عن «قيادات الإدارة المحلية» ونظام ترقيتهم، مشيرًا إلى أن من يتم اختيارهم لهذه المناصب يعتمد على كفاءتهم في أعمالهم، ولكن سواء كان من القضاة أو الشرطة أو الجيش أو الجامعة، رغم أن مثل هذه الكفاءة قد لا تكون معيارًا على قدرته كمحافظ . . عمل المحافظ يختلف عن عمله السابق، فلابد من إعادة معايير اختيار المحافظين؟ وكيفية إبعادهم؟ أي لابد من إعادة النظر في أسلوب اختيار المحافظين.

لماذا لا نكشف عن معايير اختيار المحافظين، بدلا من تركها لاجتهادات الوزراء وغيرهم، حتى لا يكون التعيين في هذا المنصب المهم مجرد مكافأة لنهاية الخدمة.

د. مختار الشريف(جامعة المنصورة)

أشكر م. رضا رجب ودكتور ممدوح إسماعيل، سأتحدث عن موضوع شائك جدًا، فعندما جاء نابليون على رأس الحملة الفرنسية فطن إلى أن مصر مجتمع نهري، وبالتالي أستخدم الحكم المركزي. . مصر مجتمع نهري وخصوصية مصر ألزمت الفرعون بحكمها من العاصمة. . لذلك أفضل استخدام تعبير آخر هو اللامركزية الإدارية حيث إنه لا يمكن أن يكون هناك حكم محلي في مصر، ولا إدارة محلية شبيهة بفرنسا، ولكن المتاح في الفكر الإداري اليوم هو اللامركزية الإدارية.

م. رضا قال إن القانون 124 لسنة 60 هو أفضل نظام، لكنني أعتقد أنه أسوأ قانون في تاريخ مصر، لأن مصر قبل هذا القانون كانت تُحكم على مستوى البلديات، بما يسمي بالمجالس البلدية. . وكان هذا النظام يهتم بمصالح المواطن العادي، الماء والنقل والمواصلات، بينما كان ممثلي الشعب في تلك المجالس يجيدون التعامل مع البيئة المحلية.

ومع تطور الأمر ارتبطت تلك المجالس البلدية بالتنظيمات السياسي، مثل الاتحاد القومي والاتحاد الاشتراكي، ثم تحولت إلى شكل سياسي فارغ المضمون، وهذه هي المشكلة، حيث تم عمل مجلس تنفيذي أُعطي سلطات أعلى من سلطات المحافظ والسكرتير العام والسكرتير العام المساعد . . هؤلاء يستمدون قوتهم من المجلس التنفيذي . . والمجلس التنفيذي يجتمع برؤساء الهيئات الإدارية داخل المحافظة، وعندما يقررون، يتم التنفيذ برئاسة المحافظ - أي أنه ليس هناك سلطات أصيلة للمحافظ.

حتى الموارد المالية تأخذها المحافظة من القاهرة كمركز، بما يعني أن المحافظة الغنية لا تستطيع أن تستثمر مواردها بشكل مباشر، فتتساوى مع غيرها وتفقد ميزتها.

لقد أعجبت بدعوة م. رضا رجب لإعادة النظر في الأقاليم التخطيطية، فالوادي الجديد يختلف عن الدلتا . . وسيناء تختلف عن الصعيد . . وبالتالي فالحدود بين المحافظات لا يمكن أن تكون بهذا الشكل . . هذه المحافظات تأتيها الموارد المالية من القاهرة، لأن مواردها لا تكفي لعمل تنمية.

أشكر م. رضا على إثارته لموضوع تعيين المحافظين كمكافأة نهاية الخدمة. وأنا أقول إن المؤسسات التي يأتي منها المعينون ذات تأثير كبير في المجتمع، وبالتالي هناك سعي لإرضائها من خلال منحها هذه الوظائف. أما فرنسا التي تحدث عنها البحث فأسست المعهد القومي للإدارة العليا لتخريج القيادات.

نحن في مصر حاولنا عمل معهد الإدارة العليا بهذا الشكل، وكان هدفه الأساسي أن يخرج القيادات على كافة المستويات، لكن ذلك لم يطبق على أرض الواقع . .في هذا المؤتمر أعتقد أن أملنا يكمن في المجتمع المدني فهو الذي سيجعل من المجلس الشعبي المحلي. أيا كان اسمه، والجمعيات الأهلية البسيطة والمراكز البحثية أداة ضغط لتغيير الواقع.

د. ضحى عبد الحميد

الدكتور ممدوح ذكر ضرورة وجود معايير لقياس كفاءة الأداء بالنسبة للقيادات، وأعتقد أن لدينا مشكلة، وهي أننا دائمًا نتجه لأن نعيد اكتشاف العجلة، فهناك تجارب دولية فيها نظم لمتابعة وتقييم الأداء مطبقة، ويمكن أن نستفيد منها حتى نصل إلى الأهداف التنموية التي وضعناها، ولكي نقّيم القيادات على المستوى المركزي والمستوى المحلي وكافة المستويات.

أود أن أسأل الأستاذ رضا: هل كان تعديل قانون موازنة سنة 2005، وتطبيق نظام الحساب الموحد دعما للامركزية؟

السؤال الثاني: هل يمكن لنا أن نحقق اللامركزية الإدارية، كما ذكر الدكتور مختار بدون إصلاح إداري شامل؟ هل لو تم عمل لامركزية إدارية على المستوى المحلي وتركنا المستوى المركزي كما هو، هل ممكن الوصول بذلك للامركزية؟

الشيء الثالث: إذا كان هناك اهتمام من جانب المؤسسات الدولية، وكذلك الحكومة، منذ سنوات، بتدعيم الاتجاه نحو اللامركزية . . فمتي سنصل إلى اللامركزية الحقيقية إذا استمر السير بهذا المعدل؟

د. فتحي محمد إبراهيم

شكرًا للأستاذ رئيس الجلسة . . الحقيقة هناك تساؤل طرح في هذه الجلسة وهو : هل هناك نظام إدارة محلية؟ وهل هناك نظام للإدارة المحلية؟ وأنا بدوري أسأل : هل هناك نظام للحكم في مصر؟ في ظني أن الأمرين مرتبطان.

لقد قيل أيضا أن رئيس المجلس المحلي والمحافظ يتم تعيينهما، فهل هذا معقول؟ مثل هذه المواقع ليست وظائف، ولكنها مواقع شعبية يجب أن يتم شغلها بالانتخاب، ولا مانع من الإعلان عن وجود وظيفة، ويوضع لها شروط . . وأنا أرى أن هناك فرق بين موظف في الدولة، وبين قيادة محلية.

أ. محمد السيسي (مجلس محلي الإسكندرية)

نشكركم على دعوتكم المجلس المحلي للإسكندرية لحضور هذا اللقاء، وأريد أن أتحدث في أمرين.

أولاً : أننا لا نستطيع إنكار أن المجتمع المصري مازال يعاني من الأمية السياسية، وقد ركز العرض الذي استمعنا له على ضرورة أن يتسم أعضاء المجالس المحلية بالنزاهة والصلاحية الأخلاقية، وهو مطلب لابد أن يشمل كل القيادة في مصر.

تحدث الدكتور ممدوح عن انفصال أعضاء المجالس المحلية عن المواطنين، وأعتقد أنه لو درس تجربة الإسكندرية سيصل إلى عكس ذلك.

ثانيا : نحن نلاحظ أنه في الوقت الذي ندعو فيه جميعا للامركزية، تصدر قوانين تعمق المركزية . . كان هناك في وقت ما مرفق مثل المياه وهيئة الصرف الصحي تتبع للمحافظ، لكنها اليوم وفي ظل المطالبة باللامركزية سحبت من سلطات المحافظة . . اليوم عندما تكون هناك مشكلة في الصرف الصحي أو المياه لا يستطيع المحافظ محاسبة رئيس مجلس إدارة أو حتى مدير في هذه الأماكن.

نصر أبو اليزيد (اتحاد نقابات عمال مصر)

تحدث المهندس رضا رجب عن عدد أعضاء المجلس المحلي بالقرية فقال إنهم 24، ثم تحدث عن أعضاء المجلس المحلي بالبحيرة فقال أنهم 170، وأعتبر ذلك الرقم كبير، وسؤالي هو : بأي معيار نحدد عدد الأعضاء؟

نحن نحتاج إلى إعادة النظر في كل المجالس سواء كانت مجالس قرى أو محافظات أو مراكز . . والنظام الحالي عقيم لابد من تغييره، فالمجالس المحلية تعتبر برلمان للمحافظة، ومع ذلك بعض المحافظين لا يحضرون اجتماعاتها. وبذلك لا يستطيع المجلس المحلي أخذ القرارات . . وإذا أخذ قرار لا يستطيع تنفيذه.

أعتقد أن التنفيذيين أخذوا كل حقوق الشعبيين وهذا مؤسف جداً، ويرجع إلى ظاهرة المحافظين العسكريين الذين يمثلون 81٪ . . هؤلاء قادمون من نظام يقوم على التربية العسكرية، أي نظام ديكتاتوري. . نظام اختيار المحافظين يحتاج تغييراً شاملاً وجذريًا، فلابد من اختيار المحافظين عن طريق الانتخاب أو مركز إعداد القادة حتى نستطيع أن نُوجد إدارة محلية.

أما بالنسبة للدكتور ممدوح إسماعيل، فقد عرض لنظام الانتخابات في مصر عام 2008 فلماذا 2008 ؟ . . لو عدنا للخلف سنعرف نظام الانتخابات في مصر كيف كان . . أولاً نسبة الحضور ضئيلة، وهذا طبيعي لانعدام الثقة لدي الناخبين، وهي ليست 8٪ كما جاء في الورقة، بل ربما 1٪ فقط.

السؤال هنا هو: كيف نعيد الثقة للناخب؟ وكيف يمكن أن تكون هناك توعية؟

كيف أستطيع أن أجعل الناخب يقيد نفسه بإرادته ويشارك في الانتخابات؟.

{دكتور نبيل الحفناوي (عميد معهد الدراسات والبحوث البيئية جامعة المنوفية)}.

سأتحدث في البداية عن ملاحظة شكلية فمصر بها 27 محافظة، والسؤال هو كم ممثل عن محافظات مصر موجود في هذا المؤتمر، والذي يدور حول الإدارة المحلية؟

عندما أتحدث عن الإدارة المحلية فالحديث بالضرورة يكون عن حركة المجتمع. عن المواطن المصري وحركة البيئة الريفية والحضارية، بل وعن حركة المجتمع إلى الأمام.

أنا أشكر الدكتور مصطفى كامل السيد لاستضافته محافظ سابق على رأس المؤتمر، كذلك أشكر وجود دكتور طارق القيعي رئيس المجلس المحلي لمحافظة الإسكندرية . . لكن كم من رجال الحكم المحلي موجودون في هذه القاعة؟ . . أريد الرد من الدكتور مصطفى . . هل هذا تقصير في إرسال الدعوات؟ . . هذه الحركة كان لابد أن يكون لها تقنين كي يتم توثيق التجارب؟ . . وإذا كانت الإدارة المحلية بدأت كحركة هل أصبحت نظام مؤسسي حاليًا، وهل وصلنا إلى نهاية الخطة المستهدفة. . ثم هل وصلنا إلى نظام لا مركزي؟ أم لا؟

إذا كانت مصر المحروسة لم تستطع خلال 50 عامًا أن تفرض نظامًا للحكم المحلي، فهل أنتظر 50 سنة أخرى حتى نفرض هذا النظام؟

هناك ممثلين لمجلس الوزراء والحركة المجتمعية . . ولكن الحركة التنفيذية لكافة الوزارات والهيئات المؤسسية أين هي؟

الحقيقة أننا سوف نندب حظنا. وإلى متى نهدر هذا الرصيد الهائل من المؤتمرات التي نحضرها لمجرد التباكي وليس التعلم.

نحن نفتقد لثقافة تبادل الخبرات، وأعني بها: هل جلس محافظ البحيرة مع الدكتور فاروق. . هل استفاد منه؟ . . هل محافظ الفيوم تحدث تليفونيًا للدكتور فاروق كي يستفيد بتجربته . . هل العلاقة بينهما علاقة شخصية أم علاقة مؤسسية؟

بعبارة أخرى، لو تبادل كل المشتغلين معنا خبراتهم . . لن يتم هدم الرصيف الواحد 20 مرة . . مرة من اجل مد مياه الشرب، ثم مرة ثانية من أجل الصرف الصحي، ثم الكهرباء ثم التليفونات . . ولو حدث ذلك لما تم حفر جراج رمسيس ثم بنائه وهدمه . . مصر في حاجة إلى كل مليم . . مصر في حاجة إلى تضافر كل الجهود الوطنية حتى يكون الأمل واضحًا لكل شبابنا.

ردود المتحدثين:

م. رضا رجب

سوف أرد على ما أثير، ولكن بشكل غير مرتب.

أولاً: اللامركزية ضرورة بالنسبة لمصر بغض النظر عن ثقافة الحاكم .. أو ثقافة الوزراء .. الخ، هى خطوة سوف تتم حتما لاعتبارات كثيرة جداً منها تلك الأزمات المتعددة التي تعرضت لها الحكومة المركزية على المستوى المحلي دون أن تتمكن من حلها.

وهنا أذكر أن فرنسا طبقت اللامركزية منذ عام 1982 فقط وكانت دولة شديدة المركزية. كما أؤكد أن لامركزية إدارية بدون لامركزية مالية فبدون إدارة المجتمع المحلي لموارده المالية تكون اللامركزية منقوصة .. أو بتعبير آخر لامركزية إجراءات فقط.

وأشير إلى أن قانون الموازنة الموحد قانون عظيم وموجود في كل بلاد العالم، لكن تحكمه في الموارد المحلية الخاصة يجعل المحليات مشلولة. قانون الخزانة الموحد لم يلمس صناديق الخدمة والحسابات الخاصة، وهذا في تقديري تقدم مؤقت، فالمطلوب أن تكون هناك لامركزية مالية كاملة، أنا أعلم أن الحكومة تواجه مأزق العجز الذي وصل إلى 70 مليار جنيه في الموازنة السابقة، ومن ثم فهي تريد أن تتحكم في كل موارد الدولة وهذا لا يؤدي إلى لامركزية حقيقية.

من جهة ثانية، نحن نقع في خطأ دائم في موضوع الإدارة المحلية عندما نقول إن الإدارة المحلية في مصر بدأت سنة 1960. هذا خطأ ويجب علينا أن نبدأ من سنة 1866 تاريخ صدور أول مرسوم من الخديوي إسماعيل بإنشاء مجلس نيابي ومجالس مديريات. أما أهمية القانون 124 لسنة 1960، فتعود إلى أنه أسس وزارة للإدارة المحلية وسحب اختصاصاتها من وزارة الداخلية.

ومن غير شك فإن الإدارة المحلية ترتبط بصورة المجتمع في كل مرحلة، ففي الحقبة الناصرية كان للإدارة المحلية توجه معين في ظل وجود مشروع قومي وتوجه فكري، يتميز بالسعي نحو العدالة الاجتماعية والانحياز نحو الفقراء. أما الآن، فنحن نتجه نحو نظام رأسمالي، ولا شك في أن الإدارة المحلية في ظل نظام شبه رأسمالي تختلف عنها في ظل نظام شبه اشتراكي.

في تقديري إننا بحاجة لنظام إدارة محلية قوي في هذه الفترة، فإذا كان القانون الحالي يقول إن المحليات مسئولة عن إدارة المرافق، فكيف تتجه الدولة لإنشاء شركات مياه وكهرباء وغاز تتجاوز سلطات الجهات المحلية. يفترض أن تتعاقد شركات المياه الموجودة في المحافظات مع المجالس المحلية الشعبية حتى تمد المواطنين بالمياه باعتبارها صاحبة هذا الدور. . أعتقد أن هناك ضرورة لإيجاد علاقة

تعاقدية بين شركات المياه والكهرباء والصرف الصحي من جهة والمجلس المحلي وليس المحافظة من الجهة الثانية، على أن يكون لهذا التعاقد شروط.

أخيرا أسجل استغرابي من سير الأمور في مصر، إذ كيف نتنقل من وزارة حكم محلي إلى وزارة إدارة محلية ثم الآن وزارة دولة للتنمية المحلية. . كما أعتقد أن هناك ضرورة لتوثيق تجارب المسئولين السابقين في مجال الإدارة المحلية.

أعتقد أنه لابد أن نعود إلى وزارة الإدارة المحلية، بحيث تكون حقيبة وزارية، لا مجرد وزارة دولة، ولابد أيضا أن يكون دور هذه الوزارة محدد سلفًا، وهو إحداث التوازن التنموي بين المحافظات مع بعضها البعض. وأنا اتفق مع الأستاذ رياض في أن الوزراء لن يتنازلوا بسهولة عن سلطاتهم، ولذلك قلت إننا نملك إرادة سياسية واضحة في برنامج الرئيس، ولكن ليس عندنا إرادة تنفيذية لأن الحكومة هى التي تملكها.

د. ممدوح اسماعيل

فيما يتعلق بالملاحظة الخاصة بأن حديثي اكتفى بما حدث في 2008، أقول إن ما حدث في هذا العام هو نتاج لتراكمات. وقد استشهدت بتجربة 2002، التي شهدت تقريبا نفس السيناريو السابق عليها، ولكن في 2008 كان هناك تطرف سلبي في التعامل مع الانتخابات، وهذا يرجع لأهمية دور مجالس 2008، حيث إن التعديلات الدستورية ربطتها بالانتخابات الرئاسية القادمة.

النقطة الأخرى فيما يتعلق بالتطوير، هناك ملاحظة واضحة وهي محدودية المشاركة الشعبية، مع وجود انطباعات غير ايجابية للمواطنين تجاه المجالس المحلية.

وفي تقديري إن المشاركة تستدعي أمرين، أمر موضوعي متعلق باختصاصات المجلس وهذه تناولتها ورقة أ. رضا رجب ثم أمر متعلق بالشفافية والعملية الانتخابية ذاتها . . بدون هذين الجناحين لا نتصور أن تأتي مجالس شعبية فعالة.

فيما يتعلق بمسألة المعايير، أقول إنه يجب أن نتفق على وحدات القياس والمعايير كشرط إضافي يدخل في التعديلات . . ثم نبحث كيف نترجم هذه المعايير في وحدات أداء دقيقة تقيس أداء المرشحين؟

د. فاروق التلاوي

في نهاية هذه الجلسة هناك مجموعة من التوصيات سجلتها الدكتورة آية ماهر، وهي:

1 ـ التأكيد على ضرورة اللامركزية لتفعيل النظام المحلي القائم.

2 ـ أن يراعى في القانون الجديد إعطاء سلطات أكثر للمجالس المحلية .

3 ـ نشر ثقافة اللامركزية .

4 ـ ضرورة وجود سلطة أو هيئة محايدة تشرف على أداء المحليات .

5 ـ نشر الوعي الانتخابي .

الخاتمة

الواقع أنه لكي يتم إصلاح الخلل في تجربة الإدارة المحلية في محاولة للسعي لتحويلها إلى إدارة محلية أو التحول من المركزية إلى اللامركزية، لابد من مراجعة الإطار القانوني والتشريعي الذي أنشئت من خلاله الإدارة المحلية ومراجعة أيضا الممارسات الفعلية للإدارة المحلية على أرض الواقع. لمعرفة هل الخلل في الممارسات/ الثقافة المرتبطة بالحكم، أم أن المشكلة في الإطار القانوني الحاكم للإدارة المحلية، أم أن المشكلة تنبع من كليهما معًا.

واتساقًا مع ذلك، فقد مر نظام الإدارة المحلية بخمسة مراحل أساسية: المرحلة الأولي، هي المرحلة التي سبقت دستور 1923، والمرحلة الثانية هي المرحلة التي استمرت منذ صدور دستور 1923 إلى نشوب ثورة يوليو 1952، والمرحلة الثالثة من ثورة يوليو 1952 إلى 1971، والمرحلة الرابعة من 1971 إلى صدور قانون 1979، والمرحلة الخامسة والأخيرة هي من 1979 حتى الآن، وهي المرحلة التي تعالت فيها الأصوات (سواء من الحزب الحاكم أو أحزاب المعارضة) بضرورة إصلاح الإدارة المحلية والتحول نحو اللامركزية.

وإذا أخذنا الأمر بشكل أكثر تفصيلاً فقد كانت البداية الحقيقية للإدارة المحلية في عام 1866 بموجب المرسوم الذي أصدره الخديوي إسماعيل لإنشاء مجلس نيابي للبلاد والذي تتضمن أيضا إنشاء مجالس للمديريات. ورغم ثانوية الاختصاصات وعدم الاعتراف وعدم الاعتراف بمجالس المديريات كشخصية معنوية أو اعتبارية، إلا أن ذلك يعتبر البداية الحقيقة لإنشاء ما يمكن أن يسمي الإدارة المحلية. وجاء عام 1909 ليعتبر الميلاد الحقيقي للبلديات أو إن شئت لنظام الإدارة المحلية، وذلك بصدور القانون 22 لسنة 1909، الذي اعترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات وتصريف أمورها بنفسها، وحدد اختصاصاتها، وحقها في فرض رسوم مؤقتة، بل وحقها في إبداء الرأي في كل الأمور التي تهم المديرية وسكانها. وفى عام 1913 صدر القانون رقم 30 لسنة 1913، لينظم عمليات انتخابات المجالس البلدية.

ومع صدور دستور 1923 اتخذت المجالس البلدية مكانها الدستوري، حيث نظم دستور 23 اختصاصات هذه المجالس، كما نص على المبادئ الواجب إتباعها في القوانين التي تنظم عملها وانتخاب أعضائها. وبذلك أعتبر هذا أول اعتراف دستوري بالنظام المحلي خاصة المادتين 132 و133، وما نصتا عليه من تشكيل جميع مجالس المديريات والبلديات بالانتخاب، ومنحها

اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسة العامة محليًا، وإلزامها بنشر ميزانياتها، وفتح جلساتها أمام المواطنين. وقد كانت تلك الفترة من أهم المحطات التي تتعلق بالنظام المحلي في مصر.

ثم جاءت ثورة 23 يوليو 1952 التي اتخذ قادتها خطوات كبيرة وعميقة تعبر عن اهتمامها بتطوير تجربة النظام المحلي، والعناية بالمجتمعات المحلية، وتوسيع قاعدة الخدمات المحلية.

وفي هذا السياق صدر القانون 124 لسنة 1960، والذي نص صراحة على مسمى الإدارة المحلية كنظام عمل قانوني لإدارة المجتمعات المحلية، وبمقتضى هذا القانون نقلت إدارة المديريات من وزارة الداخلية، وكذا الإدارة العامة للبلديات من وزارة الشئون الاجتماعية، ليكونا نواة الهيكل الوظيفى لوزارة الإدارة المحلية، وهذا القانون كان بداية، حققت التالى:

- تحديد هيكل الإدارة المحلية بثلاث مستويات: المحافظة – والمدينة – والقرية.
- تشكيل مجلس مشترك من التنفيذيين والشعبيين يرأسه رئيس معين، ووكيل المجلس من الشعبيين يحل محل الرئيس ويمارس اختصاصاته أثناء غيابه.
- تحديد اختصاصات ومهام محددة لتلك المجالس.

وقد تميز هذا القانون بإتاحة الفرصة لمشاركة الأهالي وسكان الوحدة المحلية في صنع واتخاذ القرارات والسياسات المحلية، والتعاون الوثيق مع التنفيذيين في إعداد الخطط وإجرائها، وفي عمليات متابعة التنفيذ والرقابة.

واستمر القانون 124 لسنة 1960 هو الإطار القانوني الحاكم للإدارة المحلية حتى صدور الدستور المصري الدائم عام 1971، الذي نص على أن يكون جميع أعضاء المجالس الشعبية المحلية منتخبين انتخابًا مباشرًا. وقد أثارت النصوص الدستورية جدلاً كبيرًا، حيث لم ينص الدستور على مشاركة التنفيذيين في عضوية هذه المجالس الشعبية، والتي ستنقل إليها السلطة، كما لم يشر إلى وجود مجلس آخر للتنفيذيين أو كيفية اختيار أو تعيين رئيس الوحدة المحلية.

وفي عام 1975 صدر قانون جديد للإدارة المحلية، وأنشأ بجانب المجالس الشعبية المحلية لجان تنفيذية بكل وحدة تشكل من رؤساء الإدارات التنفيذية بالوحدة المحلية، وأجاز اشتراك رؤساء لجان المجلس الشعبي المحلي في اجتماعاتها، ويلاحظ أن هذا القانون أخذ بحل وسط، فقد جمع بين التنفيذيين وبين الأعضاء المنتخبين في لجنة تنفيذية ليضمن بها مشاركة فعلية لممثلي المجتمع المحلي في إدارة الخدمات العامة بالوحدة المحلية.

ولم يستمر الأمر طويلا حيث صدر قانون 43 لسنة 1979 والمعمول به حاليًا، ليلغي القانون السابق ويأخذ بنظام المجلسين، حيث قضى بتشكيل مجلس آخر، وهو المجلس التنفيذي بجانب

المجلس الشعبي المحلي بكل وحدة محلية. وترتب على ذلك ضرورة توزيع الواجبات والمسئوليات المتعلقة بإدارة الخدمات العامة المحلية بين المجلسين. ويلاحظ بشكل عام أن المشرع قد مال إلى حد ما عند توزيعه للاختصاصات إلى إبراز الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، في حين يختص المجلس التنفيذي بعمليات الإدارة وتسير الأعمال والخدمات العامة بالوحدة المحلية. ويتم تشكيل المجالس الشعبية المحلية على مستوى المحافظات والمدن والقرى عن طريق الانتخاب المباشر، وأن يكون اختيار رؤساء ووكلاء هذه المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء.

وعلى الرغم من أن القانون (43 لسنة 1979بشأن الإدارة المحلية) قد أستهدف منح المجالس الشعبية والمحلية مسئولية تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة، أساسها مكونات وإمكانيات المجتمع المحلي، وكشف الفرص الاستثمارية وحسن توزيع الموارد على الاحتياجات حسب أولوياتها الفعلية في خططها المحلية، من خلال عدد من الاختصاصات والصلاحيات، لتساهم في إدارة الخدمات العامة والمحلية وتحسينها وتأمين تقديم هذه الخدمات بكفاءة، إلا أن الثابت فعليًا أن هذا القانون لم ينجح بالفعل في تمكين المواطنين في المجتمع المحلي من خلال مشاركة حقيقية في إدارة شئونه المحلية، وتحقيق التنمية المحلية المستدامة في تلك المجتمعات المحلية.

والواقع أن هذا التاريخ الطويل وتلك المحاولات التي تمت وتلك المحطات التي مر بها قطار البلديات والإدارة المحلية لم يكن كفيلا ببناء واستقرار وتنامي نظام محلي يمكن السكان المحليين من إدارة شئونهم بأنفسهم. وبطبيعة الحال انعكس الخلل في القوانين الحاكمة للإدارة المحلية على الممارسات المحلية وعلي تدني دور الإدارة المحلية في عملية التنمية. ولكن من المهم الإشارة إلى أن ليس فقط القوانين والممارسات هى السبب الرئيسي في تدني دور المحليات، بل هناك أيضا توغل ثقافة المركزية في الثقافة الجمعية المصرية، ومن هنا فإن إصلاح الإدارة المحلية مسألة معقدة ومركبة تبدأ بإصلاح الإطار القانوني للمحليات وتنتهي بتغيير ثقافة المركزية ونشر ثقافة اللامركزية في الحكم وهذا المسالة لن تتم بين يوم وليلة بل ستأخذ وقتًا ليس بالقصير، حيث ستتطلب أيضا تغييرًا في ثقافة النخبة الحاكمة؟

والسؤال هنا من أين نبدأ؟ هل نبدأ بإصلاح القوانين أم بتغيير الثقافة أم بكليهما معا؟ وأيهما أسهل تغيير القوانين أم تغيير الثقافة؟

لعل أن الحلقة الأسهل في إصلاح الإدارة المحلية هي إصلاح الإطار القانوني الحاكم للإدارة المحلية، مع ضرورة أن يتزامن ذلك مع ممارسه جديدة تتسق مع هذا الإصلاح، مما يخلق ثقافة "لامركزية" في الحكم ليس فقط على مستوي الكلام والقوانين، ولكن أيضا على مستوي الممارسات الفعلية. فالممارسة الفعلية تخلق ثقافة يكون من الصعب التخلي عنها بسهولة.

ولنبدأ بالحلقة الأضعف وهو إصلاح الإطار القانوني الحاكم لنظام الإدارة المحلية: **"قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979". فمن المهم والضروري عند تعديل/ إلغاء ذلك القانون أن**

يكون الهدف الرئيسي في التعديل او القانون الجديد للإدارة المحلية هو تفتيت السلطة المركزية والاتجاه إلى الإدارة اللامركزية بالمعنى الصحيح للحكم المحلي. وذلك من خلال ضرورة تطوير جناحي الإدارة المحلية من الأجهزة التنفيذية، وذلك بإعطاء كل الصلاحيات للأجهزة التنفيذية بأن يكون لدى المحافظين أجهزة قوية تعادل الوزارات المركزية وتزويد الدواوين وتدعيمها بالإداريين أصحاب الكفاءات والفنيين، وفي الوقت نفسه تقوية الجناح الآخر والمتمثل في المجالس المحلية وتمكينها من آلياتها الرقابية وأن تدعم هذه المجالس بالمعلومات والخبراء لتمكينها من المتابعة الجيدة للأجهزة التنفيذية. وتأسيسًا على ذلك فينبغي أن يتضمن أي قانون معدل للإدارة المحلية على البنود التالية :

1- ينبغي أن يتم اختيار مسئولو الأجهزة التنفيذية بالمحافظات عن طرق الانتخاب الحر المباشر بداية بالمحافظ ثم رؤساء الأحياء والمدن والقرى.

2- ضرورة إعادة النظر في التقسيمات الإدارية للمحافظات بما يحقق العدالة بينها، حيث ستقلل اللامركزية من عمليات الفساد، حيث ستكشف الحقائق على نطاق ضيق.

3- ضرورة الإسراع في نقل السلطات إلى الإدارة المحلية، وعدم اتخاذ خطوات تدريجية في هذا الشأن، حيث أشار الدستور للنقل التدريجي منذ نحو 35 عامًا. وهذا الأمر يتطلب

A- فصل مديريات الخدمات والإدارات التابعة لها عن الوزارات المركزية وجعل تبعيتها للسلطات المحلية بالمحافظات، كإدارات تنظيمية وتنفيذية محلية.

B- التمكين المالي للمحليات بالاستقلال عن الوزارات المركزية وترحيل الفائض في موازنة المحليات من سنة إلى أخرى.

4- تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية في الرقابة وتحقيق التوازن بينها وبين المجالس التنفيذية وإعطاؤها مساحة أكبر من المشاركة في إعداد الخطط ومراقبة تنفيذها.

5- إعطاء المحافظات مرونة أكبر في تحديد احتياجاتها التنموية والمشاركة في إعداد الموازنة العامة للدولة، مما يسمح لها بالحصول على النصيب الكافي طبقًا لمساحاتها وعدد سكانها واحتياجاتها الفعلية.

6- المطالبة بتطوير الأجهزة الإدارية بالمحافظات، على التحول من المركزية إلى اللامركزية، وهذا سيؤدي بالطبع إلى خلق بعض الوظائف أو إلغاء بعض الوظائف.

7- المطالبة بزيادة نسبة المحافظات من حصيلة الموارد السيادية، وكذلك الضرائب العقارية لتصل إلى 5٪ بدلاً من 2.5 ٪، على أن يتم منحها للمحافظات مباشرة.

8- ضرورة السماح للمجالس الشعبية المحلية بفرض الرسوم المحلية، بدلاً من مركزية القاهرة.

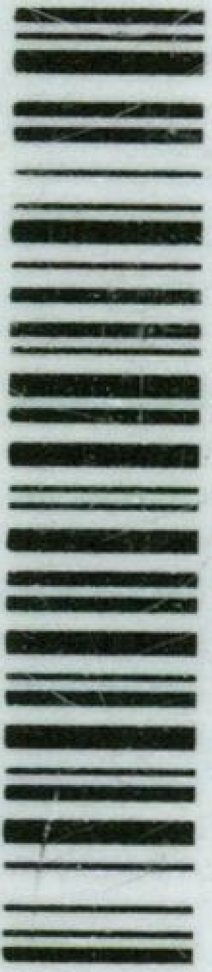
9- إتاحة الفرصة لأعضاء المجالس الشعبية المحلية للتدريب على الممارسة الديمقراطية، وأيضا على رقابة الأجهزة التنفيذية، من أجل أن تكون المحليات حافزًا ومشجعًا ودافعًا لكل المشروعات سواء كانت إنتاجية أو خدمية.

ومن المهم الإشارة كذلك أن توافر الإرادة والنية السياسية لدي النظام السياسي بتفعيل اللامركزية، هى الضامن الوحيد لتدعيم أسس نجاح اللامركزية، وإلا سيكون تعديل القانون والخروج بقانون جديد للإدارة المحلية مجرد حبرًا على ورق ينقصه الممارسة الفعلية الداعمة للامركزية. والواقع أن تقوية اللامركزية في القطاع المحلي سيدعم الدور التشريعي للبرلمان المصري ويفعل من دور عضو البرلمان باعتبارها مراقبًا على أداء الحكومة ومشرعًا وليس نائب خدمات أو عضو مجلس محلي بديل، فمن البديهي القول أن أحد أسباب ضعف الدور التشريعي للبرلمان كمراقب لأداء الحكومة هو ضعف نظام الإدارة/ الحكم المحلية، وبالتالي فإن تقوية الإدارة المحلية ستنعكس بالإيجاب على تقوية النظام السياسي والأداء التشريعي للبرلمان وأعضاء البرلمان.

مر قطار البلديات والإدارة المحلة ف مصر بتاريخ طويل. لكنه لم يكن كفيلا ببناء وتفعيل نظام محلي يمكن المواطنين من إدارة شئونهم بأنفسهم أو حتى التخفيف من وطأة المركزية المفرطة. والواقع أن القوانين والممارسات ليست هي السبب الرئيس في تدني دور المحليات، بل هناك أيضا توغل ثقافة المركزية في الوعي الجمعي المصري.

من هنا فإن إصلاح الإدارة المحلية مسألة معقدة ومركبة تتضمن ليس فقط إصلاح الإطار القانوني للمحليات. وإنما أيضا تغيير ثقافة المركزية ونشر ثقافة اللامركزية في الحكم بين المواطنين المصريين وهي المسألة التي لن تتم بين يوم وليلة. بل ستأخذ وقتا ليس بالقصير حيث ستتطلب أيضا تغييرا في ثقافة النخبة الحاكمة والمواطنين.

والسؤال -الذي يناقشه هذا الكتاب- هو من أين نبدأ؟ هل نبدأ بإصلاح القوانين أم بتغيير الثقافة أم بكليهما معا؟ وأيهما أسهل تغيير القوانين أم تغيير الثقافة؟ لعل الحلقة الأسهل تتمثل في إصلاح الإطار القانوني الحاكم للإدارة المحلية. وإن كان من الضروري أن يتزامن ذلك مع ممارسة جيدة تتواكب مع هذا الإصلاح. بما يؤدي لخلق ثقافة «لامركزية» في الحكم ليس فقط على مستوى الخطاب والقوانين. ولكن أيضا على مستوى الممارسات الفعلية. فالممارسة الفعلية تخلق ثقافة يكون من الصعب التخلي عنها بسهولة. والضامن الأهم لتفعيل اللامركزية يكمن في توافر الإرادة والنية السياسية لدى الطبقة السياسية الحاكمة. وإلا سيكون تعديل القانون الجديد للإدارة المحلية مجرد حبرا على ورق.



شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب
١٨ شارع جول جمال / المهندسين / الجيزة
تليفون وفاكس: ٣٣٠٣٥٠١٩
الموقع الإلكتروني
www.pidegypt.org
البريد الإلكتروني
pid@pidegypt.org